

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU CULTE

ET DE SON EXERCICE PUBLIC

D'APRÈS LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905
SUR LA SÉPARATION DES ÉGLISES ET DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 3 juin 1908, à 2 heures 1/2

PAR

ANDRÉ DELAVESNE

Président : M. SALEILLES.

*Suffragants : { MM. PLANIOL, } professeurs.
 { BERTHÉLEMY. }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs,

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU CULTE

ET DE SON EXERCICE PUBLIC

D'APRÈS LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905
SUR LA SÉPARATION DES ÉGLISES ET DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le mercredi 3 juin 1908, à 2 heures 1/2

PAR

ANDRÉ DELAVESNE

Président : M. SALEILLES.

*Suffragants : { MM. PLANIOL,
BERTHÉLEMY. } professeurs.*

PARIS

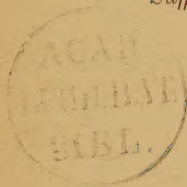
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908



INTRODUCTION

La publicité, chère à notre époque, n'a pas fait défaut à la loi de Séparation des Églises et de l'État. Certaines lois, et des plus importantes à l'état social du pays, préparées sans bruit par les commissions, sont votées avec calme, dans le silence, à peine rompu par les discussions techniques des quelques parlementaires spécialisés en la matière ou intéressés à l'adoption de leurs projets. Ce ne sont pas toujours les plus mauvaises : le petit nombre des législateurs qui assistent ces débats est, à cet égard, une sérieuse garantie. Un tout autre sort échut malheureusement à la Séparation.

Dès le milieu du siècle dernier elle était annoncée comme un avenir meilleur par des orateurs et des publicistes — et non des moindres — de tous les partis et de toutes les religions. Sans que ces souhaits se fussent manifestés autrement que par des discours ou des pages de littérature, il ne s'entretenait pas moins autour de la Séparation un certain bruit qu'accentuèrent brusquement, à la fin de l'Empire, la publication du Syllabus (1867) et la proclamation du dogme de l'Infaillibilité (1870). Dès cette époque les passions religieuses se surexcitèrent. Le

« cléricalisme » devint l'ennemi à combattre ; la Séparation fut regardée comme le but final de la lutte engagée entre « Rome et la République » : elle devint, selon l'expression de M. Berthélemy, « un article de style des programmes républicains ». Certaines lois, qui furent ou parurent dirigées contre le clergé et les moines envenimèrent encore cette hostilité sans cesse entretenue par d'innombrables ouvrages, brochures, journaux et discours, et surtout par l'identification ancrée dans les esprits dont les efforts de Léon XIII ne purent l'arracher, de l'Église et de l'opposition monarchique.

Tout ce mouvement eut pour résultat de faire apparaître la réforme future sous un jour éclatant, mais faux. Les gouvernements de la Troisième République, même les plus anticléricaux, l'avaient compris(1) : tout en admettant le principe de la Séparation, ils l'ajournaient et repous-

(1) Voir, sur ce point, le discours de M. Gourju à la discussion générale au Sénat de la loi du 9 décembre 1905. — *Officiel*, Sénat, p. 1303 et 1304. L'orateur cite les principaux membres du parti républicain qui se sont prononcés contre la Séparation : Gambetta, J. Simon, J. Ferry, de Freycinet (1882) ; Goblet (1886) ; Fallières (1891) ; Waldeck-Rousseau (1899) et enfin M. Combes (27 janvier 1903).

Un fait intéressant est à noter à ce sujet : la Séparation faillit être accomplie par Thiers, alors Président de la République. Le Pape venait d'être dépouillé de ses États, donc de son pouvoir temporel, par Victor-Emmanuel. La question, si souvent discutée depuis, de la personnalité internationale du Saint-Siège, se posa au Gouvernement français. Fallait-il dénoncer le Concordat, l'autre partie n'ayant plus d'existence internationale et vivre sous un régime de séparation, ou bien laisser subsister l'ordre de choses établi ? Thiers hésita. Sur les instances de l'évêque d'Annecy, il se décida à maintenir le Concordat.

saient les propositions déposées sous le prétexte que le pays n'était pas préparé à un tel changement. Il était surtout mal préparé. Amis ou ennemis de l'Église Catholique, indifférents même, tous ne virent dans la Séparation qu'une mesure de représailles contre cette Église, et d'ordre exclusivement politique. La réforme juridique, l'essentielle, passa ainsi au dernier plan et fut par là complètement faussée.

Ce fâcheux état d'esprit fut aggravé par suite des circonstances qui amenèrent la Séparation sur le terrain des réalités, avec une soudaineté que n'exigeait certes pas le salut du pays, voire même de la République.

A vrai dire, dès le début de la législature 1902-1906, plusieurs propositions avaient été déposées à la Chambre (1) qui, le 18 juin 1903, nomma une commission de 33 membres « chargés d'examiner les projets qui seraient relatifs à l'organisation d'un nouveau régime des cultes ». Mais rien, dans ces faits d'ordre tout parlementaire, ne manifestait l'urgence de la réforme. Dans sa déclaration ministérielle, le 10 juin 1902, M. Combes en avait même contesté l'opportunité immédiate. « J'espère comme vous, disait-il, du côté gauche de cette Chambre, à l'époque que je voudrais prochaine, que je voudrais même immédiate, mais que la constatation de l'état présent m'oblige

(1) Propos. Dejeante (27 juin 1902) ; prop. Ernest Roche (20 octobre 1902) ; prop. de Pressensé (7 avril 1903) ; prop. Hubbard (26 mai 1903) ; prop. Flourens (9 juin 1903) ; prop. Réveillaud (25 juin 1903) ; prop. Grosjean et Berthoulat (29 juin 1903).

à ajourner à quelque temps, où la libre pensée appuyée sur la doctrine de la raison pourra suffire à conduire les hommes dans la pratique de la vie. Tant que ce moment n'est pas venu, vous ne pouvez pas, du jour au lendemain, faire, par un simple vote, de la société actuelle, une société solidement assise sur les bases de la raison. »

Malgré ces prudentes paroles, malgré d'autres déclarations aussi nettes, aussi catégoriques, M. Combes changea brusquement d'opinion et devint un des plus chauds partisans de la Séparation : le 2 novembre 1904, il déposait un projet au nom du gouvernement.

L'époque était cependant très mal choisie pour opérer un changement dans l'organisation concordataire (1). L'application violente des lois sur les congrégations soulevait dans le pays une vive émotion : et par suite toute

(1) Un protestant des plus éclairés, M. Jalabert appréciait en ces termes, dans une conférence prononcée en 1903, les premières tentatives de Séparation : « Enfin les partisans de la Séparation me concéderont bien que si le régime qui leur paraît le meilleur doit prévaloir, deux conditions essentielles doivent se trouver réunies : de la part de l'État, un respect sincère de la liberté de conscience et du culte, et en même temps une période que j'appellerai pacifique. Si le sentiment religieux ne paraît pas à la majorité du Parlement digne d'être entretenu et cultivé, si un combat avec toutes les passions qu'il entraîne est livré à une Église au sort de laquelle toutes les autres sont liées, on peut être certain que la Séparation ne sera pas une œuvre d'impartialité et de justice, qu'elle ne contribuera pas à la paix sociale. Je ne veux me livrer à aucune appréciation politique sur la lutte engagée entre le ministère et l'épiscopat, mais je crois n'être démenti par aucun de ceux qui aspirent à la rupture de l'Union en disant que le moment actuel n'est pas celui qu'ils auraient choisi pour la réalisation de leur vœu. »

question d'ordre religieuse devenait un prétexte à lutte politique. D'autre part, un incident grave s'était produit au Conclave tenu pour la nomination du successeur de Léon XIII. Un cardinal autrichien prononça au nom de son gouvernement « l'exclusive » contre un prélat réputé ami de la France, dont l'élection au Pontificat paraissait probable. Une telle manœuvre, dont l'origine et le but étaient presque évidents, pouvait devenir grosse de conséquences ; aussi le maintien du Concordat s'imposait pour la sauvegarde des garanties que ce traité donnait à l'Etat français vis-à-vis du Saint-Siège, notamment au sujet de la nomination des évêques.

Quels événements purent déterminer malgré toutes ces raisons, M. Combes et son parti à rompre le pacte de 1801 et à réaliser la Séparation ? M. Briand les expose dans son rapport. « Divers incidents nouveaux, et des plus graves s'étaient d'ailleurs produits, qui mettaient à l'ordre du jour, d'une manière particulièrement pressante, la question des rapports de l'Eglise et de l'Etat. A l'occasion de la loi qu'avait déposée M. Combes dans le but de supprimer l'enseignement congréganiste, une véritable rébellion de cardinaux s'était produite. Leur protestation prit la forme d'une lettre au Président de la République. Elle était nouvelle, elle était imprévue. Sans doute, elle était en contradiction avec l'esprit même du Concordat, mais nul article ne lui était imputable. La chose finit ainsi qu'il devait arriver : au Conseil d'Etat. »

En effet, la lettre fut déclarée d'abus ; des suspensions de traitements furent décrétées.

En outre, depuis 1902, une question, dite du « *nobis nominavit* » divisait Rome et le Gouvernement français. Ce dernier réclamait la suppression, dans les bulles d'institution canonique des évêques, du mot « *nobis* » que le Saint-Siège avait ajouté vers le milieu du siècle dernier au mot « *nominavit* » et dont l'addition donnait à la nomination des évêques par le Gouvernement le caractère d'une simple présentation faite à Rome. Rome exigeait son maintien, mais aurait probablement cédé si des difficultés nouvelles ne s'étaient élevées au sujet des candidats aux évêchés vacants que le Gouvernement avait choisis, mais que Pie X n'acceptait pas tous. Il n'y avait là aucun prétexte sérieux à une rupture du Concordat : des conflits de cette nature peuvent être aisément aplanis par négociations diplomatiques.

Malgré cette tension des rapports entre l'Eglise catholique et l'Etat français, Léon XIII avait su les maintenir tant bien que mal. Il mourait le 20 juillet 1903. L'élection de son successeur fut marquée par l'exclusive prononcée par l'Autriche contre le Cardinal Rampolla et prit le caractère d'une manifestation anti-française. Le nouveau pontife fut jugé plus intransigeant, plus « romain » que Léon XIII. Il était certainement moins diplomate : c'est au début de son règne que selon les uns, tomba « la goutte d'eau qui fit déborder le vase », ou selon d'autres que jaillit « la lueur d'éclair » qui désilla les yeux des hési-

tants. Ces deux images dont la contradiction jeta sur les idées qu'elles reflètent un brouillard non encore dissipé, rappelaient les événements qui se produisirent dans le courant de l'année 1904 et qui furent la cause immédiate de la Séparation.

Le 28 avril de cette année 1904, le Président de la République était reçu à Rome par le roi d'Italie. La politique traditionnelle du Saint-Siège voulait que le Pape protestât contre toute visite faite au roi d'Italie par un souverain d'Etat catholique : Pie X ne manqua pas à cette tradition et avant le départ de M. Loubet, le 23 avril, le cardinal Merry-del-Val, son secrétaire d'Etat, adressait une protestation aux puissances. Ce qui parut sans nul doute tout naturel au ministère des Affaires Etrangères ; car la réception de ce document ne fit aucune impression. Il fallut sa divulgation un mois après, le 17 mai, par le journal *l'Humanité* pour en faire apparaître la gravité, selon une heureuse ironie de M. Ribot, « aux yeux étonnés de M. le ministre des Affaires Etrangères ». Mais le temps perdu fut rattrapé : le 21 mai, notre ambassadeur au Vatican était rappelé ; cet acte fut approuvé le 27 à la Chambre par 420 voix contre 90.

Pendant ce temps, les évêques de Laval et de Dijon, à la suite d'accusations très graves portées contre eux, reçurent de Rome des lettres de rappel qui leur furent adressées par le seul intermédiaire du nonce, bien que le Concordat exigeât l'intermédiaire du Gouvernement. M. Delcassé ayant sommé le Saint-Siège de retirer ces

lettres reçut une réponse négative. Après avoir hésité, les prélats en cause, probablement menacés de peines graves, obéirent aux ordres de Rome et partirent sans demander aucune autorisation au Gouvernement.

Ces deux légères incorrections diplomatiques suffirent à mettre à néant dans les esprits bouleversés de nos législateurs, tous les arguments qui militaient en faveur du maintien du Concordat. Notre chargé d'affaires signifiait au Vatican le 29 juillet la rupture des relations diplomatiques. M. Combes, naguère adversaire, pour les excellentes et fortes raisons que l'on sait, de tout changement dans l'organisation religieuse du pays, déposait un projet de Séparation. Ce projet qu'un protestant put qualifier de « déplorablement antilibéral et impolitique » (1) était l'objet de l'étude de la commission qui s'efforçait d'en amender les principales dispositions, quand le ministre démissionna. M. Bienvenu-Martin, son successeur aux cultes, déposait le 7 février 1905 un autre projet de loi ; après une interpellation complaisante de M. Morlot, il faisait voter l'urgence le 10 février 1905, au moyen de l'ordre du jour suivant adopté par 386 voix contre 111 : « La Chambre, constatant que l'attitude du Vatican a rendu nécessaire la Séparation des Églises et de l'État et comptant sur le Gouvernement pour en faire

(1) V. sur le projet Combes les très intéressants articles de M. Raoul Allier dans *le Siècle*, réunis en un volume : « Une campagne du siècle. La Séparation des Églises et de l'État. »

aboutir le vote immédiatement après le budget et la loi militaire, ... passe à l'ordre du jour ».

C'est à la suite de ces seules circonstances et sous ces malheureux auspices que naquit, au début de 1905, la loi de Séparation (1).

(1) La place que donne à ces événements M. Briand dans son rapport est minime. Le rapporteur s'est attaché bien plutôt à montrer que la Séparation des Églises et de l'État est le produit d'une longue évolution dont le terme était arrivé. Exacte ou non, cette thèse eut au moins l'avantage de donner au projet de loi élaboré par M. Briand une apparence plus libérale et plus juridique.

Il est intéressant de rapprocher de cette idée une page de M. Brissson, qui résume parfaitement, quoiqu'en termes d'un lyrisme vraiment excessif, la genèse de la loi et la signification politique et antireligieuse que lui donnèrent de nombreux partisans de la Séparation :

« De 1868 à 1885 l'état de la question n'avait pas beaucoup changé.

« Vingt années se sont écoulées de nouveau depuis 1885, elle situation n'avait guère changé davantage ; ni les électeurs, ni les majorités, ni les gouvernements, même les plus avancés, n'avaient osé pousser à la Séparation. M. Waldeck-Rousseau avait conclu au maintien du Concordat ; M. Combes aussi à ses débuts. L'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901, la loi sur la suppression de l'enseignement congréganiste, avaient bien tendu les rapports entre l'Église et l'État ; elles ne semblaient pas devoir nous conduire à la rupture. Les aventures des évêques de Dijon et de Laval ne paraissaient pas non plus, bien que fortement grossies, devoir amener à cette brusque conclusion. Tout à coup éclate la Note pontificale du 28 avril 1904 sur le voyage de M. Loubet en Italie. A cette lueur d'éclair, le peuple français, le pays républicain, ont revu, comme ramassée en un raccourci puissant, toute la politique néfaste où le papisme a entraîné la France depuis plus de cinquante ans : l'expédition de Rome et ses conséquences, — notre isolement de 1870, — la démente des évêques français pétitionnant en 1871, quand l'ennemi campait encore sur notre territoire, en faveur du rétablissement du pouvoir temporel par les armes françaises ; — les pèlerinages provoquants conduits à Rome par nos jésuites ; — la Triple-Alliance nouée

La Commission étudia activement le projet Bienvenu-Martin ; le 4 mars, M. Briand déposait en son nom un projet définitif qui était la combinaison de son premier projet et de celui du Gouvernement. La discussion commença le 21 mars. Quelques jours après paraissait une lettre ouverte des cardinaux français au Président de la République. Cette adresse, d'une dignité et d'une modération admirables, demandait le maintien du Concordat, « c'est-à-dire un régime d'entente entre la société civile et la société religieuse », dont le pacte, s'il était à modifier, le fût d'un commun accord entre les parties ; elle replaçait la réforme sur son véritable terrain, le terrain juridique, et contrastait étrangement avec tout ce qui avait été dit et écrit jusqu'à ce jour pour ou contre la Séparation.

La Chambre n'en fut pas impressionnée, elle ne s'in-

par Victor-Emmanuel à Vienne et à Berlin, au lendemain d'une de ces provocations ; — le 24 mai ; — le 16 mai ; — le Sacré-Cœur ; — la Boulange ; — le Nationalisme ; — les scènes de Reuilly et d'Auteuil, etc., etc.

« Tous ces désastres, tous ces périls extérieurs et intérieurs, le voile hypocrite et pieux du « ralliement » les masquait depuis une dizaine d'années ; mais le voile était déchiré, la nue s'entr'ouvrait, une lumière crue tombait, et sur les naïfs qui avaient célébré « l'esprit nouveau », et sur les conspirateurs, sur les dupes et sur les complices. Plus un coin d'ombre où se cacher.

« La rupture des relations avec le Vatican ne suffisait plus. La Séparation s'imposait. Elle s'imposait si fort que, même après la chute de M. Combes, un ministère nouveau, dont quelques-uns peut-être caressaient la venue dans l'espoir d'écarter la Séparation, se trouve conduit à la pousser du même effort que son prédécesseur ».

terrompit pas ; et le 3 juillet, elle votait l'ensemble de la loi après une longue discussion, souvent pénible et confuse, mais que quelques parlementaires de talent, entre autres MM. Briand, Jaurès et Ribot, avec des opinions différentes, réussirent à diriger vers des solutions plus claires, et d'où sortit un texte sensiblement plus libéral que le projet. Le Sénat au contraire vota avec une rapidité remarquable, « mettant, dit M. d'Haussonville, les morceaux doubles » — les débats commencés le 9 novembre se terminèrent le 6 décembre — ; il délibéra en toute simplicité, la majorité se bornant, dans l'intérêt de la discipline républicaine, à enregistrer les décisions de la Chambre, et repoussant de parti-pris tous les amendements. Le 9 décembre la loi était adoptée ; elle paraissait le 11 à l'*Officiel*.

*
* *

Les efforts qui furent faits à la Chambre pour donner à la loi de Séparation le caractère d'une œuvre législative sérieuse et réfléchie n'avaient pas été vains. La réforme avait dépouillé, dans ses parties les plus essentielles, son aspect de circonstance, de représailles politiques, si bien que M. Allard avait pu dire : « Je croyais qu'il existait à la gauche de cette Chambre, une majorité décidée à faire une Séparation conforme au vieux programme républicain, c'est-à-dire une Séparation qui désarmât l'Eglise,

qui tendit à diminuer sa malfaisance politique et sociale. Je m'étais trompé. Les débats ont dissipé mes illusions. Cette majorité n'existe pas. Du projet même de la Commission, que je trouvais trop modéré, de ce projet qui cependant tendait vers une sorte de Séparation des Églises et de l'État, il ne reste plus rien aujourd'hui. Mon cher Briand, on vous a changé votre enfant » (1).

Malheureusement le souvenir des événements qui avaient donné naissance à la loi était encore très vif dans l'opinion. Avant même d'être adoptée au Sénat la Séparation avait complètement repris sa fâcheuse physionomie d'auparavant. Étudié, jugé au fur et à mesure de la discussion, au travers des intentions du plus grand nombre de ceux qui le votèrent, plutôt qu'en lui-même, le texte des 44 articles qui composent la loi fut dès son apparition l'objet de protestations aussi violentes que les menaces antérieures. Les commentaires passionnés qui pendant les débats parlementaires avaient occupé la presse de tous les partis continuèrent de plus belle. Il s'agissait alors de la mise en pratique de la réforme. Et déjà des intransigeants prêchaient la résistance et sommaient le Pape de se refuser à tout essai de la loi et des associations cultuelles, d'ordonner au clergé d'abandonner les églises : on recommença à parler de la messe dans les granges.

Quelques catholiques plus soucieux du bien de leur religion et des réalités pressantes du moment que de vues

(1) *J. Of., Ch.*, 1903, p. 2333.

politiques avaient cru devoir réagir contre ces tendances. MM. Brunetière et d'Haussonville notamment firent paraître à ce sujet, l'un avant, le second après le vote de la loi, deux brochures où la situation était exposée avec une netteté parfaite (1).

Un organe catholique officiel, la *Semaine religieuse* d'Auxerre, publia même l'entrefilet suivant : « Dans des discours qui peuvent être éloquentes mais qui nous paraissent encore plus imprudents, on déclare que jamais on ne consentira à faire l'essai loyal de cette mortelle expérience — en ajoutant il est vrai qu'on s'y résignera si le Pape l'ordonne..... Il semble qu'on veuille dicter au Saint-Père la conduite qu'il devra tenir et la direction qu'il devra nous donner. On provoque ainsi un mouvement d'opinion qui n'est peut-être pas celui que le Pape voudra suivre. »

Le 29 décembre était signé le décret relatif aux inventaires et rendu en exécution de l'article 3 de la loi. La

(1) Brunetière. *Quand la Séparation sera votée*. — D'Haussonville. *Après la Séparation*.

De même Leroy-Baulieu, *Journal des Débats* du 8 janvier 1906 : « certains catholiques le voudraient [renoncer aux églises] mais cet acte qui pour eux devrait ramener les fidèles autour des curés célébrant la messe dans les granges paraîtrait aux yeux du peuple une véritable désertion. Et le peuple y verrait simplement une grève du clergé causée par le dépit de se voir privé du budget des cultes. »

Voir encore Noblemaire. *La République libérale*, p. 279 : comment dit-il, être fixé sur les associations cultuelles si on ne les essaie pas ; et quel inconvénient y a-t-il à essayer !

Et surtout l'Abbé Gayraud. *A propos de la Séparation*. Revue du Clergé français du 1^{er} novembre 1903.

campagne commencée contre « l'essai loyal » redoubla de vivacité. Les inventaires furent annoncés comme la première tentative de la main-mise par l'Etat sur les biens de l'Eglise, comme le préliminaire de la spoliation. Là encore les exhortations au calme ne manquèrent pas : il fut surabondamment prouvé que les inventaires étaient une formalité nécessaire pour la transmission des biens aux associations cultuelles par les fabriques. Mais le mouvement d'opinion n'en continua pas moins à être entretenu ; il aboutit aux bagarres de Saint-Roch, de Sainte-Clotilde et de Saint-Pierre du Gros-Caillou. Ces incidents pénibles où le ridicule se mêla au tragique, et dont la responsabilité n'incombe certainement pas au clergé des églises qui en furent le théâtre (1), furent à vrai dire des exceptions. Sauf en Bretagne, où la résistance fut à peu près générale, les inventaires furent opérés dans un calme presque inattendu.

L'opposition ouverte et violente à la loi était donc apparue impossible. Une opinion se forma alors qui tendait

(1) Sur les inventaires de Sainte-Clotilde et de Saint-Pierre du Gros-Caillou, du *Journal des Débats* du 4 février : « Il n'y a qu'une explication et il serait facile de citer des faits pour la confirmer : c'est qu'à côté des éléments religieux, il y en a d'autres dans ces désordres. Nous avons dit que la plupart des curés désavouaient la forme donnée aux manifestations..... On aurait tort de croire que ce sont toujours les fidèles de la paroisse qui manifestent. Il y en a sans doute parmi les manifestants : mais il y a aussi une ou plusieurs bandes qui se transportent d'une paroisse à une autre, d'une église à une autre, pour jouer ici et là un rôle mal défini. »

non pas à combattre la loi, mais à l'ignorer, jusqu'à ce que les délais fixés pour la formation des associations cultuelles étant expirés, l'Etat se trouvât forcé de prendre les premières décisions. Un appui précieux advint à cette nouvelle solution : le 11 février 1906, paraissait l'Encyclique « *vehementer nos* ».

L'attente, déjà longue, de la parole de Pie X sur la loi du 9 décembre fut cependant déçue ; l'Encyclique n'apportait aux catholiques aucune décision pratique. Le Pape se bornait à critiquer vivement la loi et à inviter les catholiques à s'unir pour la défense de leur religion :

« Nous réprouvons et Nous condamnons la loi votée en France sur la Séparation de l'Église et de l'État, comme profondément injurieuse vis-à-vis de Dieu qu'elle renie officiellement en posant en principe que la République ne reconnaît aucun culte.

« Nous la réprouvons et condamnons comme violant le droit naturel, le droit des gens et la fidélité due aux traités, comme contraire à la constitution divine de l'Église, à ses droits essentiels et à sa liberté, comme renversant la justice et foulant aux pieds les droits de propriété que l'Église a acquis à des titres multiples et en outre en vertu du Concordat.

« Nous la réprouvons et condamnons comme gravement offensante pour la dignité de ce Siège apostolique, pour notre personne, pour l'épiscopat, pour le clergé et pour tous les catholiques français.

« En conséquence, Nous protestons solennellement de

toutes nos forces contre la proposition, contre le vote et contre la promulgation de cette loi. . . »

On put voir dans ce passage une condamnation doctrinale de la loi de Séparation ; et la conclusion en fut tirée que le Pape repoussait la loi de façon définitive et en interdisait tout essai. La suite des événements montra la fausseté de cette interprétation.

Néanmoins, les inventaires et les récits dramatisés qu'en avaient fait les journaux (1) avaient impressionné le Vatican. L'éloignement grossissait les incidents et exagérait la portée de la résistance qui s'était produite à certains points du pays. Une des rares circonstances tragiques de ces manifestations fut le meurtre du boucher Ghysel, à Bœschepe : elle causa, d'ailleurs, une très vive émotion et entraîna la chute du Ministère Rouvier. Le Cabinet Sarrien lui succéda ; M. Briand devenait ministre de l'Instruction Publique et des Cultes ; il allait appliquer la loi dont il était le principal auteur. Le nouveau Cabinet ajourna à une date ultérieure les inventaires auxquels il n'avait pas encore été procédé.

Une autre chose inquiétait Rome : le troisième règlement d'administration publique, qui devait contenir les dispo-

(1) Il est peut-être intéressant de montrer un spécimen de ces fragments épiques : « En beaucoup d'endroits, les catholiques ont protesté contre cette opération sacrilège. Alors le gouvernement a fait envahir les églises ; on a brisé des meubles, on a assommé des gens, même des pauvres femmes, des enfants et des vieillards qui avaient commis le crime de se réunir dans une église, au moment où l'employé du fisc devait s'y rendre ».

sitions relatives à la dévolution des biens, aux édifices des cultes, aux associations cultuelles et à la police des cultes, était en préparation. De cet acte dépendait le parti que prendrait le Saint-Siège. « Si le règlement laisse les associations sous le régime exclusif de l'article 4, disait Monseigneur Lecot dans son mandement de Carême, la solution pourra être pacifique. » Mais on craignait qu'il n'aggravât la loi ; on redoutait de nouveaux articles organiques.

Le décret, publié quelques jours avant par les journaux, parut à l'*Officiel* le 18 mars, daté du 16 ; il fut accueilli assez favorablement et reconnu modéré et acceptable. « Un effort libéral, auquel il eût été téméraire de trop s'attendre, a été accompli sur des points non seulement importants, mais essentiels. Il n'a été donné aucune définition tendancieuse des associations cultuelles, susceptible soit d'en réduire le nombre, soit de les imposer partout. Les principes libéraux laissent indubitablement à l'évêque de son diocèse l'initiative la plus large pour la nouvelle organisation et ne l'empêchent de prendre aucune des garanties qui lui paraîtront nécessaires pour maintenir l'unité ou écarter les dangers du schisme que certains ont voulu semer dans la loi. En résumé, la liberté d'organisation est acquise dans toute la mesure du possible. La liberté du fonctionnement est, au contraire, au point de vue financier surtout, plus apparente que réelle. C'est à l'Eglise qu'il appartiendra maintenant de dire, dans la sagesse longuement mûrie de ses décisions, si, à

l'aide de la première efficacement utilisée, on tentera, non pas l'usage définitif de la seconde, mais la seule chose qu'il soit permis d'entrevoir aujourd'hui, l'essai loyal » (1).

De nouveau les partisans de l'essai loyal reprenaient espoir : le règlement maintenait le fameux article 4 dans toute sa force et son intégrité. L'assemblée des évêques que préparait une commission composée des cardinaux, des archevêques d'Albi et de Besançon, des évêques de Soissons et de Luçon, allait pouvoir se réunir et donner au Pape la consultation qu'il lui demandait.

Quelques-uns des plus notables parmi les catholiques adressèrent alors aux évêques une supplique dans laquelle étaient exposés sous la forme la plus respectueuse et la plus modérée les divers arguments en faveur de l'acceptation des associations cultuelles. Les auteurs de cette lettre invoquaient les grandes améliorations apportées au projet par les délibérations de la Chambre, et surtout les garanties données par l'article 4. « Dans les discussions qui se sont élevées à ce sujet depuis trois mois nous n'avons pas pu ne pas être frappés de ce fait que les objections qu'on opposait à ce genre d'associations se rapportaient presque toutes au texte primitif de la loi de Séparation, mais non pas au texte définitif, celui qui est finalement sorti des délibérations de la Chambre et qui stipule expressément que les associations cultuelles devront être conformes « aux règles d'organisation géné-

(1) *Bulletin de la semaine* du 14 mars 1906.

rale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ». Cela veut dire — et le rapporteur de la loi de même que le ministre des Cultes, pressés par l'éloquence de M. A. Ribot, l'ont formellement reconnu — qu'une association cultuelle catholique sera légalement celle dont les membres seront « en communion » avec leur curé, ce curé avec l'évêque et l'évêque lui-même avec le Souverain Pontife ».

Ils examinaient la loi sans arrière-pensée et constataient que « n'étant empêchés par la loi de Séparation ni de croire ce que nous voulons, ni de pratiquer ce que nous croyons ; — la hiérarchie subsistant tout entière et le droit de nos évêques à communiquer avec Rome s'exerçant librement ; — les édifices du Culte demeurant à la disposition d'associations formées et dirigées par l'évêque », rien ne s'opposait à ce que le culte fût pratiqué suivant cette loi. Surtout ils opposaient aux raisons données par les catholiques intransigeants, cette question pressante : que se passera-t-il si on ne constitue pas d'association cultuelle ? Y répondant eux-mêmes ils prévoyaient la triple conséquence du refus : on ne pourra pas constituer en dehors des associations cultuelles des organes pouvant assurer de façon permanente l'exercice du culte ; les biens de l'Eglise seront confisqués ; enfin, du refus et de ces deux premières conséquences naîtra la guerre civile. Et la lettre se terminait ainsi : « On dira peut-être : « Mais alors jusqu'où poussons-nous l'obéissance à la loi ? » Nous répondrons franchement que comme chrétiens peut-être

sommes-nous tenus de la pousser plus loin que d'autres, et que, comme citoyens, nous devons, non pas accepter, mais subir la loi, jusqu'au point où son application violerait ouvertement les droits de notre conscience et les règles de notre religion. »

A leur tour, les partisans du refus répondirent à la lettre aux évêques. M. de Mun écrivit contre l'acceptation des associations cultuelles un article dans la *Croix*, auquel adhèrent successivement MM. Piou, René Bazin, marquis de la Ferronnays et quelques autres. A côté de cette protestation courtoise, il se trouva un journal catholique pour apprécier ainsi la supplique aux évêques. « La lettre du 25, ainsi que toute lettre collective d'ailleurs, est le fruit d'une intrigue dont il serait intéressant de connaître les fauteurs ». La lettre déplut d'ailleurs à Rome : l'*Osservatore Romano*, organe officieux du Vatican, la qualifia même d'incorrection. Et la campagne en faveur du refus reprit de plus belle, à Rome et en France. On affecta de considérer le libéralisme du règlement du 16 mars comme une tactique du Gouvernement afin d'éviter le rejet en bloc de la loi (1).

(1) V. G. Théry. L'essai loyal de la loi de Séparation dans la *Revue catholique des Institutions et du Droit*, 1906, p. 327. L'auteur de cet article, dont l'influence fut grande dans les événements qui vont suivre, répond ainsi à la lettre aux évêques : « Mais ceux qui, aujourd'hui, avant que le Pape ait commandé, sans même savoir s'il le fera, réclament l'essai loyal, ne sont-ils pas, au fond, des trembleurs qu'épouvante la splendide et énergique résistance du peuple chrétien, se levant, d'un bout à l'autre, mu par un souffle providentiel, pour défendre ses églises. Ces hommes prêchent une paix sans sécurité comme sans hon-

Les élections législatives étaient proches : les groupes politiques placèrent les élections sur le terrain religieux. La Séparation dût servir de tremplin électoral ; les troubles des inventaires n'avaient pas été étrangers à cette intention. Le vote de la loi du 9 décembre 1905 fut le grand reproche qu'on opposa aux députés de la majorité qui sollicitaient le renouvellement de leur mandat. « La question de la Séparation est toute la politique du bloc... Une telle attitude dicte aux libéraux et aux catholiques leur devoir, ... ils devront faire porter sur la question de la Séparation tout l'effort de leur propagande et de leur action... Ils éprouveront à un signe infailible les candidats qui solliciteront leurs suffrages. Ils demanderont aux députés sortants s'ils ont voté à la Chambre pour ou contre la Séparation. Ils refuseront énergiquement leurs bulletins à quiconque se déclarera séparatiste et le donneront à quiconque, hostile à la Séparation maçonnique, se rangera par le fait même parmi les défenseurs de la liberté religieuse (1). »

neur, au risque de briser une résistance qui, déjà, fait reculer le gouvernement persécuteur ; ils redoutent, disent-ils, la guerre civile ; que ne s'adressent-ils aux crocheteurs pour les décider à cesser leurs exploits ? Ce serait le vrai moyen d'écarter tout danger de guerre civile ». L'article se terminait par cette citation de La Fontaine :

Nous pouvons conclure de là
Qu'il faut faire aux méchants guerre continuelle
La paix est fort bonne de soi
J'en conviens ; mais de quoi sert-elle
Avec des ennemis sans foi ?

(1) J. Guiraud, *La Séparation et les élections*.

A remarquer aussi le conseil donné par l'*Action catholique fran-*

Cette tactique eut pour résultat de ramener au Parlement l'ancienne majorité considérablement grossie. Le pays se montra indifférent, plutôt même favorable à la Séparation telle qu'elle avait été accomplie : on laissait au peuple ses curés et ses églises ; que lui importait le surplus ?

Cependant l'Assemblée des évêques était convoquée à Paris pour le 31 mai. Les prélats français avaient à délibérer sur ces deux points principaux contenus dans un questionnaire rédigé au Vatican — ainsi la réunion de l'épiscopat prenait le caractère d'une véritable consultation demandée par le Pape aux évêques de France — : La formation des associations cultuelles est-elle possible, les droits essentiels de l'Eglise et de la hiérarchie restant saufs ? Et, dans le cas d'affirmative, avec quelles règles et quelles précautions pourrait-on former les dites associations ?

La loi de Séparation précédée des lois anticongréganistes, de conflits répétés entre Rome et le Gouvernement, de la rupture brutale des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, avait été présentée aux discussions du Parlement avec ces antécédents déplorables dont l'influence se fit toujours sentir ; elle arrivait de même pour son appli-

çaise, (numéro de mars 1906). « Pour préciser la question, éveiller tous les esprits et préparer la victoire, nous voudrions que d'ici au jour des élections, il fût apposé sur la porte de toutes les Églises de France cette simple affiche : « Sera fermée au 9 décembre 1906 par les députés qui ont voté la loi de Séparation ».

cation devant l'épiscopat, accompagnée du bruit des inventaires et des élections. Les évêques avaient à la dégager de toutes les pressions politiques qui la déformaient : la tâche était difficile. Aussi les catholiques attendaient-ils avec anxiété la décision de l'assemblée.

Les évêques se réunirent le 31 mai à l'archevêché de Paris ; ils se séparèrent le 2 juin, sans qu'aucun communiqué officiel ait été donné de leurs délibérations tenues secrètes. Pourtant le résultat en fut connu immédiatement. La grande majorité, au point de vue du nombre comme au point de vue de l'autorité, avait adopté le rapport de Monseigneur Fulbert Petit, archevêque de Besançon ; le rapport renfermait un projet de statuts d'associations dites fabriciennes ou canonico-légales, c'est-à-dire constituées selon les règles fondamentales du droit canon, mais en conformité avec la loi du 9 décembre 1905 : c'étaient donc en réalité des « associations cultuelles », dont le nom seul, qui rappelait des intentions trop peu orthodoxes, avait été changé.

Ainsi l'épiscopat concluait à l'essai (1) de la Séparation, à la constitution des associations que prévoyait la loi. La parole était désormais au Pape, qui selon toute probabi-

(1) On fit à propos de ce mot « essai » une distinction vraiment subtile ; l'essai que proposaient les évêques, appelé « essai canonique » fut opposé à « l'essai loyal ». Le résultat de ces deux « essais » étant identique, à savoir la constitution d'associations selon la loi de 1905, cette distinction ainsi faite ne peut s'expliquer que par l'arrière-pensée de mettre en contradiction avec les évêques les signataires de la supplique aux évêques et les catholiques qui avaient suivi leur opinion.

lité devait suivre l'opinion des évêques. Le passage de son rapport dans lequel Monseigneur Petit posait la question dont l'examen définitif incombait au chef de l'Église était sous la forme d'interrogations une prière instante pour que le Pape autorisât la formation des associations culturelles. « Le successeur de saint Pierre jugera-t-il que, sans accepter ni reconnaître la loi condamnée, il faille cependant, pour lutter légalement, adopter une organisation à laquelle les pouvoirs publics soient obligés de reconnaître le caractère légal et par là empêcher le Gouvernement d'aller au moins tout d'un coup jusqu'à la confiscation totale ? . . . Pense-t-il au contraire que nous devons agir comme si la loi n'existait pas et rester sur les positions que le passé nous a faites ? Attendre l'expulsion de nos presbytères, de nos évêchés, de nos églises, *manu militari*, au risque de donner à notre attitude l'apparence de la révolte et d'amener inévitablement nos fidèles, au moins les plus vaillants, à l'insurrection ouverte contre la force brutale, à la bataille, à l'effusion du sang ? Nous invitera-t-il, après avoir subi le vol du manteau que les siècles croyants avaient placé sur les épaules de l'Église de France, à abandonner même la tunique de notre pauvreté actuelle ? »

La solution pacifique se prévoyait d'autant plus que la Congrégation des Affaires Ecclésiastiques à Rome se prononçait, elle aussi, d'après les informations venues de la capitale du monde catholique (1), pour l'opportunité de

(1) V. *Journal des Débats* des 25 mai et 17 juillet 1906.

constituer des associations conformes à la loi de 1905, qu'elle était nettement favorable à un essai loyal. Parmi les personnalités qui soutenaient cet avis, on nommait le cardinal Rampolla.

Malgré tout, la réponse du Pape tardait : au Vatican il était répété que personne ne pouvait la connaître. On savait seulement que, contrairement aux décisions de l'Assemblée des Évêques et de la Congrégation des Affaires Ecclésiastiques, le secrétaire d'État de Pie X, cardinal Merry del Val, était partisan déclaré de la résistance. D'autre part, les compétences laïques étaient consultées : mais dans le choix de ces personnalités toute idée préconçue ne fut pas étrangère. Certains avis, des plus autorisés, furent méconnus, certains juristes écartés des délibérations. Si bien qu'il n'arriva guère aux oreilles du Pape que les conseils des partisans de l'ignorance de la loi — la plupart hommes politiques, parlementaires des groupes de droite (1).

Vers le début d'août, en dépit des démentis officiels, le bruit se répandait et persistait que le pape se refusait à tout essai d'associations. Enfin, le 15 du même mois, les journaux publiaient le texte de l'Encyclique dite *Gravissimo*, datée du 10 août.

(1) Parmi les avis qui eurent une grande influence à Rome, il faut citer celui de M. Groussau et celui de M. Flourens. L'article que publia dans *l'Eclair*, l'ancien directeur des cultes causa beaucoup d'étonnement et fit une grande impression au Vatican. (V. cet article dans *l'Eclair* du 26 mai 1906 et la réponse qu'y écrivit M. Berthélemy dans le *Journal des Débats* du 29 mai 1906.

Le Pape repoussait non seulement les associations culturelles, mais aussi les associations fabriennes approuvées par l'Assemblée des Evêques : « Relativement aux associations culturelles telles que la loi les impose, nous décrétons qu'elles ne peuvent absolument pas être formées sans violer les droits sacrés qui tiennent à la vie de l'Eglise. . . . Mettant donc de côté ces associations que notre devoir nous défend d'approuver, il pourrait paraître opportun d'examiner s'il est licite d'essayer à leur place quelque autre genre d'association à la fois légal et canonique et préserver ainsi les catholiques de France des graves complications qui les menacent. . . . La loi restant telle quelle, nous déclarons qu'il n'est point permis d'essayer cet autre genre d'association tant qu'il ne constatera pas d'une façon certaine et légale que la divine constitution de l'Eglise, les droits immuables du Pontife Romain et des évêques, comme leur autorité sur les biens nécessaires à l'Eglise, particulièrement sur les édifices sacrés, seront irrévocablement dans lesdites associations en pleine sécurité. »

Le refus était formel : cependant la physionomie générale de l'Encyclique était peu nette, et comme embarrassée. Le Saint-Siège tentait de justifier sa décision : il le faisait avec quelque peine. Le ton de cette lettre contrastait vivement avec la gravité de ses conséquences. Aucune direction pour l'avenir n'y était donnée : et ce fut une seconde déception pour les catholiques.

Dès sa publication, l'Encyclique fut commentée sura-

bondamment et de diverses manières. La presse des partis extrêmes de gauche et de droite exultait ; les journaux qui s'étaient faits les propagateurs de la résistance jouissaient d'un triomphe où des considérations de pure politique n'étaient pas étrangères (1). Les plus avancés entretenaient de nouvelles luttes anticléricales. Le Ministre des Cultes parut étonné et contrarié. Il donna de l'Encyclique une interprétation assez inattendue. Il n'y voyait pas la parole définitive, le dernier mot du Pape, qui condamnait de nouveau les associations cultuelles, mais non pas les associations canonico-légales. Et M. Briand publiait, le 31 août, une circulaire qui voulait être à la fois une explication, un conseil et un avertissement : il insistait sur les avantages qu'aurait l'Eglise catholique à constituer des associations selon la loi de 1905 ; et, reprenant un avis récent du Conseil d'Etat, il rappelait qu'aucun exercice régulier du culte public n'était possible en dehors de ces associations.

Néanmoins, les évêques se préoccupaient de l'exercice

(1) *Gaulois* du 17 août : « Ce n'est pas sur le champ de bataille que l'on envoie des parlementaires à des adversaires que l'on sait être irréductibles ; on ne négocie pas au coin d'un bois... A ceux qui recommandaient l'essai loyal d'une loi oppressive, le Pape opposait l'exemple de son prédécesseur. Léon XIII fit mieux qu'ordonner l'essai loyal d'une loi républicaine ; il a conseillé l'essai loyal de la République elle-même.

Et dans l'*Autorité* du même jour : « Par son intransigeance sectaire le Gouvernement de la République a rendu toute tentative d'entente impossible ».

du culte ; pris entre la loi de 1905 et l'Encyclique, il leur fallait violer l'une ou l'autre. Une seconde assemblée se réunit du 4 au 7 septembre ; après avoir protesté de son entière soumission à la Parole du Pape, elle adopta les résolutions suivantes : Rester dans les églises jusqu'à ce que la force contraignè les prêtres et les fidèles à les quitter, assurer l'exercice public du culte au moyen de la réunion publique, légale depuis la loi de 1905 qui avait abrogé l'article 294 du Code pénal. D'autre part, MM. Briand et Clémenceau, tous deux ministres, déclaraient dans des interviews que jamais on ne fermerait les églises. Par contre, certains parlementaires demandaient l'aggravation de la loi, la modification de l'article 4, ou tout au moins l'application immédiate et intégrale de la loi. Des demandes d'interpellations furent déposées pour la rentrée des Chambres par M. Paul Meunier, M. Allard et M. Georges Berry.

Quand il fut certain que des associations catholiques ne se formeraient pas, quelques conseils de fabrique firent des dévolutions plus ou moins fantaisistes à des associations cultuelles (Culey, Puymasson, cultuelles du *Matin*, etc., etc. Il y eut une vingtaine de dévolutions de ce genre). M. Briand n'attaqua pas ces attributions sous prétexte que les pouvoirs publics n'avaient pas qualité pour cela, d'après la loi. Cette raison paraît contraire à l'art. 15 du décret du 16 mars 1906 (1). Quoi qu'il en soit, l'arrière-

(1) V. Berthélemy, *Journal des Débats* du 25 octobre 1906.

pensée du Ministre était, en n'intervenant pas, de montrer les inconvénients qui résultaient pour les catholiques du refus du Saint-Siège : si des associations culturelles canoniques s'étaient constituées, elles auraient pu réclamer ces biens qui, de l'avis de M. Briand, allaient à des « caricatures d'associations », mais que personne, en dehors des associations culturelles, ne pouvait revendiquer légalement.

Tandis que le Ministre manifestait son regret de voir les catholiques se refuser à s'organiser selon la loi de 1905, le Pape faisait à un journaliste des déclarations complétant l'Encyclique. « L'interdiction restera absolue tant que la Chambre et le Sénat n'auront pas apporté à la loi de Séparation contraire à la doctrine catholique une modification nécessaire. » Rome se refusant à toute concession et le Parlement devant certainement repousser toute proposition qui tendrait à donner à l'Église des garanties plus grandes que celles contenues dans l'article 4, il fallait prévoir la situation pratique qui serait faite aux catholiques après le 11 décembre 1906, date d'application de la loi. La seule ressource, à laquelle tous les évêques se rattachaient, était l'exercice du culte par réunions publiques selon la loi du 30 juin 1881, c'est-à-dire selon le droit commun. Le Ministre des Cultes la jugea légale ; il demanda un avis de principe au Conseil d'État qui répondit dans le même sens. Quelque temps après, au début de novembre, M. Briand, interrogé par un journaliste, définissait ainsi la situation future de

l'Église : « Le curé pourra aller à l'église, dire sa messe comme d'habitude ; il pourra y monter en chaire. Seulement il n'aura plus que l'usage de l'église, de la chaire, de tout l'édifice, alors que, en vertu de l'association culturelle, il aurait pu en avoir la quasi-propriété. »

La chambre, rentrée, discuta en bloc les nombreuses **interpellations** — elles étaient au nombre de 14 — déposées au sujet soit de la situation créée par l'Encyclique et des mesures que comptait prendre le Gouvernement, soit de questions ayant trait à la politique religieuse. A l'occasion de ces interpellations M. Briand prononça un magistral discours dans lequel il retraça l'histoire des événements récents et expliqua son attitude ; il déclara qu'après le 11 décembre les églises ne seraient pas fermées et que le Gouvernement ne les concéderait pas à des « caricatures d'associations » ; enfin il ajouta : « et comme ces libres penseurs peuvent bien avoir des enfants ou des femmes qu'ils laissent aller à l'église, je leur dis : si vos femmes ou vos enfants vont à l'église, il vaut mieux pour eux et pour vous qu'ils n'y rencontrent pas de faux prêtres ou des prêtres indignes. » Ces paroles donnaient à l'Église quelques garanties qui furent trouvées bien fragiles et peu sûres parce que dépendant du Gouvernement, du ministre. Mais le culte pouvait être exercé au moins temporairement selon le droit commun que les catholiques avaient réclamés.

Ce droit commun de la loi de 1881 déplaisait à une grande partie des évêques à cause des formalités préa-

lables — notamment la déclaration et la constitution d'un bureau — qui assimileraient les réunions du culte à des réunions publiques ordinaires. Quelques prélats persistaient à demander le droit commun selon la loi du 1^{er} juillet 1901 c'est-à-dire le droit commun de l'association. Les divergences d'opinion qui se produisaient à ce sujet dans l'épiscopat montraient ses hésitations et ses incertitudes : il attendait toujours en vain un ordre du Pape, qui ne fût pas un simple refus mais qui contint des instructions positives : aucun de ses membres n'osait agir, si ce n'est pour répéter que les curés devaient continuer à célébrer le culte dans les édifices tant qu'ils n'en seraient pas empêchés par la violence. « Le culte, disait Monseigneur Mignot, continuera à être célébré sans interruption dans toutes les églises et chapelles du diocèse aux heures accoutumées et suivant les usages reçus, tant qu'il n'y sera pas mis obstacle par la force » ; Monseigneur Fuzet communiquait la réponse du Saint-Siège à la question suivante : le curé doit-il quitter son église dans le cas où une association cultuelle serait formée dans la paroisse selon les règles fixées par une loi unique ? — Non ; le curé doit se maintenir dans son église et dans les édifices paroissiaux et poursuivre l'exercice du culte jusqu'à ce qu'il en soit chassé par la violence ». Seul, le cardinal Lecot avait constitué une association diocésaine dans le but d'assurer aux prêtres une dotation annuelle : cette association était l'objet des commentaires les plus inattendus et de discussions à perte de vue ; Rome tardait à l'approuver.

La date d'application de la loi était proche ; le ministre faisait procéder aux derniers inventaires. La situation restait incertaine ; les instructions données par les évêques ne réglaient que des questions relatives aux Conseils de fabrique. Ce fut le Gouvernement qui parla le premier : le 1^{er} décembre, M. Briand adressait aux préfets une circulaire relative « aux conditions dans lesquelles le culte public pourra s'exercer à défaut d'associations cultuelles ». La plus importante de ces « conditions » consistait dans la suppression de la déclaration pour chaque réunion cultuelle : une seule déclaration devant suffire « pour toutes les cérémonies publiques religieuses dont les jours et heures peuvent être déterminés à l'avance » pour une année. Cette modification apportée à la loi de 1881 facilitait singulièrement l'exercice du culte : un terrain d'entente paraissait trouvé.

Il n'en était rien : si un grand nombre d'évêques ne voyaient dans la déclaration qu'une formalité insignifiante, nullement attentatoire aux droits de l'Eglise, un parti s'était constitué qui rejetait le principe même de la déclaration, fût-elle seulement annuelle. Cette dernière opinion l'emporta auprès du Pape. Une circulaire de l'Archevêché de Paris en date du 7 décembre transmettait aux évêques la réponse du Saint-Siège ainsi formulée : « Continuer le culte dans les églises. S'abstenir de toute déclaration », — et communiquée « par ordre de Sa Sainteté pour assurer l'uniformité des décisions de l'épiscopat ». Cette décision était grave : il ne s'agissait plus de

ne pas profiter de la loi, mais de se mettre en contravention avec elle. Le refus du Pape d'accepter les propositions successives du législateur ou du Gouvernement français apparut comme systématique, et dicté par des vues politiques. Le Gouvernement répondit aussitôt : deux circulaires, l'une de M. Briand, l'autre de M. Guyot-Dessaigne, garde des sceaux, enjoignaient aux préfets et aux procureurs généraux d'appliquer les sanctions prévues par la loi du 30 juin 1881 pour défaut de déclaration. Et dès le premier jour de l'application de la loi de 1905 de nombreux procès-verbaux furent dressés.

Mais il était matériellement impossible de poursuivre tous les défauts de déclaration commis dans le pays entier. La situation demeurait donc précaire. De plus une loi était réclamée par les catholiques pour remplacer celle de 1905 devenue inapplicable. Le 15 décembre, le Gouvernement déposait un projet qui avait pour but « de renouveler » la loi de Séparation. Ce projet autorisait l'exercice du culte soit par l'association de 1901, soit par la réunion publique selon la loi de 1881. Il contenait aussi des dispositions de représailles. Le droit aux allocations prévues par l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905 était retiré de plein droit aux ministres du culte qui seraient condamnés, dit l'art. 5 du projet, pour « exercer leurs fonctions dans les circonscriptions ecclésiastiques où n'auront pas été remplies les conditions prévues soit par la loi du 9 décembre 1905, soit par la présente loi pour l'exercice public du culte ». L'article 4 stipulait que

l'attribution aux établissements communaux d'assistance et de bienfaisance pourrait être faite des biens du culte qui, au 11 décembre 1906, n'auraient été réclamés par aucune association cultuelle. Le parti radical-socialiste proposa de disjoindre ces deux dispositions et de les discuter immédiatement, en renvoyant à une date ultérieure la première partie du projet. Le ministre résista énergiquement et les six articles très peu modifiés par la Commission furent votés par la Chambre, presque sans changement, dans la séance du 21 décembre 1906, par 388 voix contre 146. Le Sénat l'adopta aussi rapidement ; elle fut promulguée, datée du 2 janvier, le 3 janvier 1907 à l'*Officiel*.

Quelques jours après, les évêques étaient convoqués une troisième fois pour examiner les conditions nouvelles faites à l'exercice du culte par la seconde loi de Séparation. Pie X publia auparavant sa troisième Encyclique. C'était une condamnation de cette loi qui, au point de vue des biens ecclésiastiques « est une loi de spoliation » qui « a consommé le dépouillement de l'Eglise » et « au point de vue de l'exercice du culte a organisé l'anarchie... aggrave donc la loi de Séparation ».

Ceux qui rêvaient de voir célébrer la messe dans les granges reprirent alors espoir : on reparla du culte privé. Quelques curés se mirent à le pratiquer ; ils furent d'ailleurs vite et vertement rappelés dans leurs églises par les évêques. En effet, l'Encyclique réprouvait bien la loi, mais pas plus que les précédentes elle ne traçait une

organisation du culte : encore moins autorisait-elle l'abandon des églises. Le Pape expliquait son refus d'autoriser les déclarations par cette raison que le curé dans son église « n'était qu'un occupant sans titre juridique ». La situation du curé étant modifiée par la loi récente qui prévoyait des contrats de jouissance des édifices du culte, l'objection ne portait que sur la circulaire du 1^{er} décembre 1906, non sur la loi du 2 janvier 1907.

Les évêques le comprirent ainsi : ils virent dans cette loi un moyen pratique d'organiser, au moins provisoirement, le culte. Ils décidèrent que le culte public devait être maintenu jusqu'à la dernière extrémité. La déclaration qui suivit l'assemblée fut rédigée à Rome sous l'inspiration du Pape par les évêques d'Orléans et de Dijon (1). Elle prévoyait, conformément à la loi de 1907, un « contrat administratif » de jouissance des églises, dont elle fixait les clauses dans un projet. D'autre part M. Briand, dans une circulaire du 1^{er} février, donnait à ces contrats de jouissance une assez grande souplesse. Le rapprochement, l'entente même, depuis si longtemps désirée, était entrevue comme prochaine : des négociations s'engagèrent entre l'Archevêché de Paris et la Préfecture de la Seine, entre plusieurs maires et curés.

Quelques difficultés étaient à résoudre ; les curés devaient se conformer au projet de la déclaration des

(1) Faut-il regarder cette circonstance comme un suprême moyen employé par l'épiscopat pour obtenir du Saint-Siège autre chose que des refus ?

évêques et les maires avaient reçu de M. Briand, à titre de simple indication d'ailleurs, des modèles de contrat qui furent repoussés par le Vatican. Des concessions furent faites de part et d'autre qui valurent au ministre une interpellation de MM. Guieysse et Meunier, suivie d'une victoire de M. Briand dont l'attitude fut une fois de plus approuvée à une énorme majorité. L'accord semblait certain quand les parties se heurtèrent à de nouveaux obstacles. Le Gouvernement prétendait faire peser la responsabilité des curés sur leurs propres biens à raison même des grosses réparations des édifices concédés ; de plus il excluait de la jouissance des églises les anciens congréganistes et les prêtres étrangers. Ces conditions, surtout les deux premières, furent rejetées par l'archevêque de Paris, qui envoya au Préfet de la Seine un projet contenant ses dernières concessions. Le projet resta sans réponse.

Ce nouvel effort de conciliation avait encore échoué : la situation redevenait la même qu'avant la loi de 1907. Le curé était un simple occupant sans titre juridique ; cependant les édifices restèrent affectés au culte. Leur affectation fut reconnue depuis par quelques décisions judiciaires intervenues pour trancher des compétitions entre curé catholique et association schismatique. Quant à la déclaration, une proposition de loi, déposée à la Chambre par M. Flandin dès le mois de janvier, tendait à la supprimer. Le Gouvernement fit sienne cette proposition ; il rédigea un projet qui devint la loi du 28 mars 1907. La

déclaration exigée par la loi du 30 juin 1881 fut supprimée pour toutes les réunions publiques : ainsi les réunions du culte catholique ne tombaient plus sous le coup de sanctions pénales.

*
* *

Le culte pouvait donc être exercé comme avant le 11 décembre 1906, comme avant la Séparation. Aussi, depuis la loi du 28 mars 1907, aucun acte législatif n'est-il venu modifier les conditions de l'exercice du culte (1). La situation ne paraît d'ailleurs pas devoir changer, à moins que des circonstances politiques n'interviennent, tant que des questions pratiques concernant la conservation des édifices du culte ne surgiront pas d'une façon pressante. Elle n'en est pas moins très précaire : on l'a qualifiée à juste titre d'anarchie et de gâchis. En effet, l'organisation du culte catholique en France n'existe pas : le culte repose sur un *modus vivendi* fragile et non durable. Il est pénible de constater que la politique a grossi et déformé les faits, qu'elle a envenimé le conflit et que seule elle a empêché tout accord. Car la question de la Séparation, examinée au point de vue juridique, abstraction faite d'in-

(1) La loi toute récente du 13 avril 1908 a bien modifié les règles de la dévolution des biens édictées par le titre II de la loi de 1905 ; mais elle ne remet pas en question l'exercice du culte.

tentions plus ou moins réelles, de craintes peut-être chimiques, ne paraissait pas devoir aboutir au résultat regrettable auquel nous sommes arrivés. Ce point de vue juridique est à examiner : il apparaîtra plus tard quand les esprits seront tout à fait calmés, comme le plus important, et il pourra avoir une influence prépondérante sur l'organisation qui sera acceptée par les deux pouvoirs aujourd'hui ennemis, soit par un accord tacite, soit plutôt à la suite de négociations officielles ou secrètes.

Tels sont l'objet et l'intérêt de cette étude, qui sera divisée en deux parties. Avant de rechercher comment était assuré l'exercice public du culte par la loi de 1905, il est nécessaire d'analyser le culte en lui-même, de savoir quel rôle joue au regard de l'État une institution qui naguère était un service public, par conséquent regardée comme d'intérêt général et comme essentielle au pays.

Deux questions se posent donc : — Qu'est-ce que la loi a fait du culte ? Ou en d'autres termes, à quoi se réduit dans son principe la réforme réalisée par la loi du 9 décembre 1905 ? — Ceci résolu et pris comme point de départ, comment est assuré l'exercice public du culte, dans ladite loi, indépendamment d'abord de celles qui l'ont suivie, puis à l'aide de ces lois ultérieures ?

PREMIÈRE PARTIE

LE CULTE D'APRÈS LA LOI
DU 9 DÉCEMBRE 1905

CHAPITRE I

LE RÉGIME ANTÉRIEUR A LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905

L'organisation antérieure à la loi de Séparation, qui remontait au Concordat de 1801 et à la loi du 18 germinal an X, mais qui ne s'est constituée définitivement que pendant le cours du xix^e siècle (1), reposait sur les principes suivants que M. Ducrocq appelait « principes de l'ordre religieux », et qui s'ordonnent sous deux points de vue :

A. — *Au point de vue des libertés de conscience et de culte.* — Notre droit public en matière religieuse, depuis la Déclaration des Droits de l'Homme, a reposé sur le principe de la liberté de conscience. La liberté de conscience fut admise, absolue, sans restrictions ni limites, pendant toute la durée du régime concordataire (sauf peut-être l'effet des lois sur l'obligation obligatoire du

(1) Notamment par les articles 201 à 208, 260 à 264, 291 à 294 du Code pénal ; par le Décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques ; par le Décret du 26 mars 1852 et la loi du 1^{er} août 1879 sur les cultes protestants ; par les décrets du 17 mars 1808, la loi du 8 février 1831 et l'ordonnance du 25 mai 1844 sur le culte israélite.

dimanche et sur la répression du sacrilège, sous la Restauration).

Sa conséquence immédiate et nécessaire, la liberté des cultes, était bien admise en principe, mais l'exercice extérieur et public des pratiques religieuses fut restreint en fait par les obstacles apportés aux droits de réunion et d'association. Le Code pénal, dans les articles 291 et suivants — « Des associations ou réunions illicites » — exige pour les associations « l'agrément du Gouvernement » et pour les simples réunions, « la permission de l'autorité municipale » ; il sanctionne par des amendes les infractions à ces dispositions. De plus, la jurisprudence, depuis la Restauration, avait considéré comme associations de fait, partant illégales malgré l'autorisation municipale, les réunions cultuelles périodiques. Ces mesures rigoureuses visaient surtout les clubs et les congrégations ; la liberté des cultes, bien que formellement reconnue et sanctionnée par les articles 260 à 264 du Code pénal, en subissait une sérieuse atteinte (1). MM. Dubief et Gottofrey définissaient ainsi la portée des deux principes de liberté de conscience et de culte : « En résumé, si les opinions religieuses jouissent d'une entière liberté, il n'en est pas ainsi de leur manifestation lorsque celle-ci prend le caractère de continuité démonstratif de l'association, parce qu'alors, non seulement la conscience des

(1) Le régime fut d'ailleurs modifié et adouci par les lois du 30 juin 1881 sur les réunions publiques et du 1^{er} juillet 1901 sur les associations.

particuliers, mais aussi l'ordre public sont intéressés... Il n'y a donc pour le culte extérieur qu'une liberté relative, dont la limite se trouve dans le droit de surveillance et de haute police de l'État » (1).

B. — *Au point de vue des rapports de l'État avec les différents cultes.* — Une règle ici dominait : la distinction entre les cultes reconnus par l'État et les cultes non reconnus. Cette distinction était fondamentale : selon qu'un culte appartenait à l'une ou à l'autre catégorie, le régime différait du tout au tout.

A l'égard des cultes non reconnus, le rôle de l'État se réduisait aux fonctions « de surveillance et de haute police » définies plus haut. Aucun autre lien que l'autorisation administrative nécessaire pour leur célébration publique ne les rattachait à l'État. Cette mesure d'ordre accomplie, les cultes non reconnus étaient choses absolument privées quant à leur organisation et quant à leur fonctionnement. Livrés à leurs propres ressources, l'État ne s'en occupait et ne s'y intéressait en aucune façon. Ils vivaient sous le régime de la Séparation. « L'État, qui possède, en outre de son droit de police, la surveillance de tous les cultes, intervient en outre dans l'organisation de tous ceux qu'il reconnaît et dans les mesures qu'il prend afin de les protéger et de les défendre. Ce n'est pas

(1) Dubief et Gottofrey, *Traité de l'administration des Cultes*, tome I, p. 102.

à dire cependant que les cultes non reconnus soient des cultes proscrits, puisque la liberté de conscience est absolue et qu'un culte n'a pas besoin d'être reconnu pour exister. Seulement les avantages spéciaux dont peut disposer la puissance publique ne lui sont pas dûs en tant que culte organisé : il est en réalité soumis au régime que l'on appelle la Séparation de l'État et de l'Église » (1).

Les rapports de l'État avec les cultes reconnus étaient tout autres. Leur ensemble constitue le régime dit concordataire. Ce sont les caractères de ces rapports qu'il s'agit de préciser. En un mot, l'administration des cultes reconnus était un service public faisant partie intégrante de l'administration générale du pays et par conséquent de l'État. La situation des cultes reconnus était donc le contraire même de la Séparation, régime des cultes non reconnus.

Cette situation impliquait d'abord, pour les confessions qui en jouissaient, une certaine extension, ou mieux une moindre restriction de la liberté des cultes. Les réunions cultuelles étaient permises de plein droit dans les édifices servant habituellement à l'exercice d'un culte et reconnus comme tels par l'État.

L'État devait aussi protection aux cultes reconnus puisqu'ils étaient service public. Il en protégeait l'exercice. Des mesures pénales spéciales étaient prévues pour la répression des troubles ou des entraves apportées à

(1) Dubief et Gottofrey, *op. cit.*, p. 102.

l'exercice des cultes (art. 260-261 Code pénal), et, avant la loi du 29 juillet 1881, des outrages à la doctrine et à la morale religieuses ; pour la répression des outrages aux objets ou aux lieux destinés aux cultes (art. 262 Code pénal). Les articles 262 à 264 du même Code punissaient aussi les outrages, violences, diffamations ou injures dirigés contre les ministres d'un culte reconnu. La loi du 25 mars 1822 aggravait la peine pour les cas où ces délits auraient été commis contre un ministre du culte dans l'exercice de ses fonctions.

L'État protégeait, en outre, les cultes reconnus en accordant à leurs ministres certains droits et privilèges et en édictant, au contraire, certaines incompatibilités, dans le but de faciliter aux prêtres l'exercice de leur charge comme de préserver ou de relever le caractère de leur fonction. Parmi les dispositions de cette nature, on peut citer la dispense de service militaire jusqu'en 1889, la dispense de tutelle, la dispense de faire partie du jury criminel ; le rang dans les cérémonies officielles ; le privilège de juridiction (la Cour d'appel) pour les hauts dignitaires, évêques et présidents de consistoire ; les incompatibilités avec certaines professions (juges, officiers ministériels, fonctionnaires, avocats) ; les inéligibilités aux Chambres, aux Conseils généraux et municipaux.

Par contre, la surveillance de l'État à l'égard des cultes reconnus était plus étroite que pour les religions dont l'administration temporelle n'était pas l'objet d'un service public. Cette surveillance s'exerçait par certains droits

de nomination ou de contrôle dans le choix des ministres ; par un autre droit de contrôle dans la gestion du patrimoine des Églises. Des délits spéciaux étaient prévus et des sanctions spéciales étaient édictées contre les ministres des cultes (Code pénal, art. 291-294). Enfin, il y avait une procédure particulière pour l'annulation des décisions des ministres des cultes, qui, étant pourvues d'effets juridiques, rentraient dans les cas prévus par l'art. 6 des Organiques : le recours pour abus. Institution d'origine très lointaine sous le nom d'appel comme d'abus, le recours pour abus ne recevait pour ainsi dire aucune application : mais son existence même montre d'une façon frappante la situation juridique des cultes reconnus et de leurs ministres.

« La protection de l'État, pour être efficace et réelle en ce qui concerne les cultes légalement reconnus, ne devait pas se borner au seul fait de la reconnaissance et à quelques mesures d'ordre protectrices. Elle devait encore leur assurer les moyens matériels de l'exercer, soit en leur garantissant une dotation, soit en leur permettant de s'en créer une » (1). La dotation des cultes reconnus était une conséquence nécessaire de leur qualité de service public : à tout service public l'État doit fournir les moyens de subsister. Elle était double : elle concernait et les ministres, et les cultes eux-mêmes. Les ministres recevaient un traitement annuel régulier et permanent

(1) Carpentier, *Répertoire général du Droit*, au mot *Cultes*, n° 211.

dont la somme formait la plus grande partie du budget des cultes ; l'État leur accordait aussi dans certaines conditions des pensions ou des secours. La dotation des cultes mêmes était faite aux établissements chargés du temporel de ces religions. Ces établissements, ayant à assurer un service public, étaient des établissements publics ; leur organisation et leur fonctionnement étaient réglés soit par le décret du 30 décembre 1809, soit par le décret du 26 mars 1852, soit par l'ordonnance du 25 mai 1844. Celles de leurs ressources qui provenaient des pouvoirs publics consistaient dans les subventions que pouvaient leur fournir l'État, les départements et les communes. A côté de cette aide pécuniaire existait la dotation en nature de certains biens, soit en jouissance, soit en propriété. Les établissements du culte avaient la jouissance gratuite des édifices du culte, c'est-à-dire des édifices consacrés au culte, églises, cathédrales, temples, synagogues, etc. et des édifices servant à l'habitation ou à l'instruction des ministres : presbytères, palais épiscopaux, séminaires, etc., tous appartenant à l'État, aux départements ou aux communes. Ils avaient la propriété de certains biens provenant de l'État, surtout par la restitution qu'il fit après la Révolution des biens de l'Église catholique.

Il reste à noter un dernier élément, essentiel et fondamental du régime antérieur à la loi de 1905, c'est l'affectation, c'est-à-dire la destination spéciale et exclusive au culte, des établissements et des biens dont il vient

d'être parlé. L'idée d'affectation n'est pas exprimée nettement dans les textes qui régissaient l'organisation ancienne. Il a pour cela une raison évidente : l'affectation était la conséquence nécessaire de ce que le culte était un service public. Les organes chargés d'un service de cette nature doivent, à l'exclusion de tous autres, en assurer le fonctionnement ; ils ont seuls la capacité nécessaire à cet effet et n'ont de compétence que pour cette fin : en un mot ils sont affectés à ce service. Il en est de même des biens dont la destination précise est de subvenir aux besoins de tel service public et de celui-là seul. Ainsi les établissements et les biens du culte étaient affectés au culte par cela même qu'ils étaient établissements publics, biens publics : c'est pourquoi les textes n'en parlent pas. Mais cette idée d'affectation était intéressante à noter : elle était même d'une grande importance. On la retrouvera plus tard (1).

(1) M. Duguit, dans une conférence faite à l'École des Hautes Études Sociales, le 13 mars 1907, sur « le régime du culte catholique antérieur à la Séparation et les causes juridiques de la Séparation », distinguait ces trois éléments du régime concordataire ; l'Église catholique était d'abord une Église officielle ; c'était une Église nationale, gallicane ; le culte catholique était un service public. Et, selon M. Duguit, cette qualité de service public impliquait qu'à l'État incombait la mission inconnue juridiquement obligatoire de subvenir aux besoins du culte catholique ; que les ministres du culte étaient fonctionnaires ; qu'enfin les biens possédés par les établissements du culte, étaient affectés au culte.

CHAPITRE II

LES PRINCIPES DE LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905

Telle était l'organisation que le législateur a prétendu bouleverser de fond en comble : dangereuse et funeste, elle devait disparaître entièrement dans la réforme radicale qui donnerait au pays le régime rêvé de la Séparation. Une formule fut alors rééditée qui devint la devise des Séparatistes et leur servit d'abri et de guide : « l'Église libre dans l'État libre ». Abri vraiment peu sûr, malgré la personnalité de son créateur Montalembert, car elle n'est qu'un très faible argument en faveur de la Séparation ; si faible que Cavour, le premier qui tenta de l'appliquer, en fit l'épigraphe d'un projet de Concordat en 1860. Et guide encore plus incertain qui permet, selon les tendances des majorités, toutes les persécutions contre l'Église ou toutes les abdications de l'État. Mais la phrase sonnait fort : elle fut maintes fois répétée, s'insinua, se grava dans les esprits des législateurs français. Il se trouva qu'ils en furent satisfaits ; et l'analysant, ils y découvrirent deux principes : celui de l'Église libre et celui de l'État libre. Ces deux principes furent inscrits en tête du projet de la commission, car ils comblaient le vœu du

Parlement : ils anéantissaient tout vestige du passé, et réalisaient pleinement ainsi la grande réforme. M. Barthou les présenta ainsi : « Le projet de loi si grave et si complexe dont la discussion se poursuit devant la Chambre se caractérise au point de vue de son objet et de ses tendances par son titre initial.

« L'art. 2 déclare, etc.... C'est le principe de la Séparation.

« L'art. 1^{er} proclame la liberté de conscience et la liberté du culte. Ce sont les conditions de la Séparation. Elles sont inséparables. »

L'étude de ces articles 1 et 2 de la loi donnera une idée nette des intentions absolues du législateur.

I. — L'article premier. — Les libertés de conscience et de culte.

L'article premier renferme le principe de liberté de conscience et de culte, « condition » de la Séparation. A vrai dire, depuis 1789, aucune liberté ne fut moins douteuse que celle-ci. Les auteurs de la première déclaration des Droits de l'Homme proclamaient déjà dans l'art. 10 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public ». La Constitution de 1791 garantissait de même expressément au citoyen « la liberté d'exercer le culte religieux auquel il est attaché ». La plupart des Constitutions ou Chartes qui se sont succédées avec les

divers régimes ont posé ce double principe, qui, malgré le silence des lois de 1875, est un des plus certains de notre droit public. Sa proclamation nécessairement vague dans une simple loi ne lui donnait ni plus de force ni plus de portée.

M. Briand a cependant invoqué trois raisons pour placer en tête de la loi cette affirmation solennelle et inutile de principes que personne ne conteste.

La première est assez faible. Le rapporteur voyait là un retour à une tradition républicaine. « Ainsi la Révolution et la première République procédaient noblement sur le seuil de chaque grave réforme par l'affirmation de principes généraux (1) ». M. Briand paraît avoir jugé les deux autres arguments beaucoup plus sérieux et plus intéressants.

« Il est sage, dit-il, avant tout, de rassurer la susceptibilité éveillée des fidèles, en proclamant solennellement que, non seulement la République ne saurait opprimer la conscience ou gêner dans ses formes multiples l'expression extérieure des sentiments religieux ; mais encore qu'elle entend respecter et faire respecter la liberté de conscience et la liberté des cultes » (2). Au lieu de poser brutalement le principe de la Séparation, le législateur a cru « sage » de protester d'abord de ses bonnes intentions, afin de donner dès le début au « fidèle », méfiant contre

(1) Briand, Rapp.

(2) Briand, Rapp., p. 290.

quiconque touche à ses intérêts religieux, une impression de libéralisme qui se répandit sur la loi tout entière. Aussi d'après l'article 1^{er}, « la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » :

..... la liberté de conscience, c'est-à-dire « la liberté de toutes les croyances et de toutes les religions, liberté qui n'existe pas sous le régime privilégié et exclusif dont jouissent actuellement certains cultes » (1). La liberté de conscience est absolue et sans limites ; elle existe pour toutes les religions actuelles ou futures, et dans chaque religion pour tous les membres, quelque situation qu'ils occupent dans l'État. M. Briand a fait là-dessus les déclarations les plus catégoriques. Un amendement avait été déposé par M. Lasies, tendant à rédiger ainsi le premier paragraphe de l'article : « La République assure la liberté de conscience aux fonctionnaires civils et militaires et à tous les citoyens. » Son auteur le retira lui-même comme inutile, se disant satisfait de la réponse très nette du rapporteur.

..... la liberté des cultes, c'est-à-dire « les manifestations extérieures des croyances ou des religions ». Elle implique d'abord le libre exercice pour tous les cultes quels qu'ils soient : il n'y a plus de distinction entre les différents cultes ; tous sont permis sans qu'une autorisa-

(1) Briand, *Off.*, Ch. 1903, p. 1346.

tion spéciale soit nécessaire. Elle comprend ensuite la liberté de l'exercice du culte : liberté d'association religieuse (sauf les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 concernant les congrégations) ; liberté des réunions culturelles, selon la loi du 30 juin 1881 (1) ; liberté des lieux du culte en dehors même des édifices consacrés. Ces libertés n'existaient pas avant la loi de 1905. Les seules restrictions apportées à la liberté des cultes sont édictées par la loi même. Le maintien de la paix publique rend nécessaires quelques limitations aux « manifestations extérieures » des religions. C'est uniquement dans l'intérêt de l'ordre public qu'aux termes de l'article 1^{er} ces restrictions sont prévues : l'intention libérale du législateur n'est donc pas contredite par cette disposition.

La troisième utilité de l'article premier est d'ordre pratique. Dans le cas où des difficultés s'élèveraient sur l'interprétation d'un texte de la loi, « le juge saura, grâce à l'article placé en vedette de la réforme, dans quel esprit tous les autres ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué dans le silence des textes ou le doute sur leur exacte application, c'est la solution libérale qui sera la plus conforme à la pensée du législateur » (2).

(1) La loi du 9 décembre 1905 ne le dit pas expressément ; elle ne parle de la loi de 1881 que dans l'art. 25 au sujet de la déclaration annuelle par les associations culturelles. Cependant cette interprétation est certaine. (Avis du Conseil d'État du 31 octobre 1906).

(2) Briand, Rapport, p. 290.

Ainsi est posé, proclamé très haut le principe de liberté de conscience et de liberté des cultes ; — liberté de conscience absolue, liberté des cultes seulement restreinte dans la mesure qu'exige l'intérêt de l'ordre public ; on lui donne une application pratique. La loi apparaît bien ici comme de tendances radicalement contraires aux règles qui avaient présidé à l'ancienne organisation religieuse, puisqu'elle institue un régime différant jusque dans les conditions d'existence, des institutions qu'elle abroge.

L'Article 2. — La Séparation.

« La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. » L'article 2 pose sous cette forme rigide le second principe de la loi, l'essentiel, en quoi consiste son objet, la Séparation de tous cultes d'avec l'État.

Le texte primitif de la Commission était ainsi rédigé : « La République ne protège, ne salarie... » L'expression parut insuffisante et fut remplacée par le texte précité « ne reconnaît... » : il ne s'agissait pas seulement d'indifférence à l'égard des cultes, mais d'ignorance complète, d'ignorance légale, a dit M. Briand. « Il est créé une fiction d'ignorance légale » (1). L'État et les pou-

(1) Hauriou, *Principes de la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Eglises et de l'Etat*, p. 4.

voirs publics locaux, pour tout dire, la République, doit ignorer, en tant qu'institutions, les cultes et les religions.

Et, dit encore M. Briand, « le principe établi est poussé jusqu'à ses extrêmes conséquences ». Une seule est mentionnée dans l'article 2 : c'est la conséquence financière, la suppression du budget des cultes. Les autres, au moins aussi importantes, sont faciles à déduire ; elles ont fait toutes l'objet de longues discussions. Il sera surtout intéressant de les opposer aux principes de notre ancien droit concordataire afin de les voir apparaître dans toute leur rigueur.

Cependant, et toujours pour montrer l'assurance avec laquelle le législateur posait, sans y admettre la moindre restriction, le principe de la Séparation, il faut auparavant relater la discussion qui eut lieu à la Chambre, au sujet d'une motion préjudicielle de M. Raiberti. Cette motion tendait à rejeter les délibérations sur l'article 2 après le vote de toute la loi, pour la raison fort logique qu'avant de proclamer un principe, il faut en avoir voulu toutes les conséquences. Quel que fût le bien fondé d'une opinion aussi prudente, M. Briand n'admit ni la motion ni la raison, et répondit à leur auteur : « Quelles que puissent être les modalités de cette réforme, quelle que soit la constitution des associations cultuelles, quel que doive être le régime des édifices, la Chambre peut dès maintenant se prononcer sur la question de savoir si la Séparation implique en tout ou partie la suppression du budget

des cultes » (1). Et l'on passa outre à la discussion de l'article 2.

*
* * *

Le premier trait de l'organisation créée par la loi de Séparation concerne exclusivement l'Eglise catholique. La loi de 1905 abroge la loi du 18 germinal an X portant que le Concordat passé le 26 messidor an IX entre le Pape et le Gouvernement français sera exécuté comme loi de la République. Le résultat est, pour l'Eglise, qu'elle perd le bénéfice d'une situation réglée et par un traité et par une loi, donc beaucoup plus stable que la situation à elle faite par la seule loi de 1905 sans cesse sujette à des changements faciles à réaliser puisqu'ils dépendent du simple vote d'une majorité.

A l'égard de l'Etat, la dénonciation du Concordat fut considérée comme un des points essentiels de la réforme, la Séparation ayant été faite avec la constante préoccupation de modifier les rapports de la République avec l'Eglise catholique et surtout avec Rome. Le fait de conserver le pacte conclu entre Bonaparte et Pie VII paraissait aux uns comme un manque de dignité, comme une compromission et une tare pour la République. Les autres séparatistes, de pudeur moins farouche, voyaient dans la rupture du traité l'élément caractéristique du régime nou-

(1) Briand, *Off.*, Chambre, 1905, p. 1346.

veau de Séparation radicale et absolue : Ainsi était brisée la dernière attache. En effet, en regardant les choses d'un peu près, on constate que, même sous un régime de Séparation véritable, il est possible de concevoir l'existence d'un Concordat. Ceci paraît un paradoxe, les mots « Concordat » et « Séparation » ayant toujours été opposés l'un à l'autre ; il n'en est rien (1). Un Concordat est une convention qui, passée entre deux pouvoirs indépendants, participe de la nature des traités ordinaires de puissance à puissance. Un tel pacte serait plutôt une manifestation des personnalités distinctes des contractants, qu'il n'unit que par les seules obligations dont la reconnaissance fait l'objet du pacte. Que l'État déclare légalement ignorer l'Église et lui donner la liberté de droit commun ; que, d'autre part, l'Église s'oblige à ne réclamer que cette liberté sans s'arroger aucun privilège, il y aura un régime de Séparation réglé par un Concordat. Le législateur n'a pas même accepté cette situation. Son intention est parfaitement claire : il a tout rompu, sans tolérer la moin-

(1) V. Charles Benoist, *Off.*, Chambre 1903, p. 1082.

V. aussi Gourju, *Off.*, Sénat, 1903, p. 1302 et 1303 : « Je ne comprends même pas comment il serait possible de se soustraire au régime du concordat dans un pays dont le chef religieux — je parle du moins pour l'immense majorité de la population — est hors de France et étranger. » Et il cite Monseigneur Fuzet : « D'après la Révolution qui consomma la Séparation en la réglant par le Concordat, l'État a repris à l'Église l'instruction, le soin des malades, les œuvres d'assistance, la direction de ses intérêts et de sa politique. Il lui a laissé uniquement le libre exercice de son ministère divin ».

dre apparence de lien avec le chef de l'Eglise romaine.

Le pis est qu'il n'y avait, dans ce geste de séparation brutale, que la manifestation d'une intention. Outre que la dénonciation du Concordat laissait dans la même situation qu'auparavant les cultes protestant et israélite, elle ne faisait guère que dégager l'Etat des obligations par lui contractées et lui permettre de réaliser la réforme selon ses propres vues. Ce n'était qu'un préliminaire de la loi, et non un résultat (1). La grandeur du geste se trouve singulièrement réduite, et la Séparation n'est pas accomplie par là.

*
* *

Une seconde conséquence de la Séparation était pour le législateur la suppression du budget des cultes et de toutes les subventions accordées aux cultes. « La République..... ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ». Le maintien du budget des cultes fut réclamé par les orateurs de la minorité du Parlement dans plusieurs amendements qui furent l'objet de discussions longues et passionnées. Deux arguments furent invoqués par les auteurs de ces amendements.

(1) V. Grunbaum-Ballin, *La Séparation des Eglises et de l'Etat*, p. 34-47. L'auteur prétend que la dénonciation du Concordat ne devait pas résulter de la loi de Séparation, mais être une opération préalable ; que cette opération préalable a d'ailleurs été accomplie par deux fois : par la note du 29 juillet 1904, et par l'exposé des motifs du projet Combes le 12 novembre 1904.

Le premier était celui du budget des cultes dette de l'Etat vis-à-vis de l'Eglise catholique. Au sujet de ce problème fameux, partisans et adversaires de la thèse rappelaient d'innombrables textes de lois, citèrent maints auteurs, depuis Mirabeau jusqu'à nos contemporains. Le résultat, d'ailleurs prévu, fut que la solution négative prévalut, ce n'est pas ici le lieu d'en examiner le bien-fondé, peut-être réel en droit strict — les textes permettent toutes les interprétations, — mais au moins douteux en équité.

Le souci d'une bonne, d'une haute politique (selon l'expression de M. Hauriou), joint à cette considération d'équité, aurait pu faire pencher le législateur en faveur du maintien du budget des cultes, tout en réalisant la Séparation. « Il n'est pas admissible, ni en droit, ni en fait que Séparation et suppression du budget des cultes soient deux termes corollaires, se commandant l'un l'autre et constituant une sorte d'équation » (1) ; aussi, à raison de l'utilité générale des prêtres dans les pays où l'immense majorité des habitants professent une religion, quelle qu'elle soit, rien n'est plus naturel que les gouvernements de ces pays accordent aux prêtres un traitement, tout en « ignorant » les Eglises « le Gouvernement français remplit aussi (en salariant le culte) la charge qui lui incombe d'assurer la paix publique, et en donnant ainsi avec une égale sérénité des traitements convenables aux prêtres catholiques, aux prêtres protestants, aux prêtres israé-

(1) Delafosse, *Off.*, Chambre, 1905, p. 1348.

lites, il ne voit en eux, il ne voit dans leurs actes que ce qu'il y faut voir : la mission qui leur appartient à tous d'assurer la paix morale chez les fidèles des différents cultes (1). »

Ce que le Gouvernement français faisait sous le régime du Concordat, des pays vivant sous le régime de la Séparation l'accomplissent de nos jours. Il n'apparaît pas que ce soient des nations catholiques et arriérées : l'Italie, la Belgique, la Hollande, la Prusse, la Hongrie, la Suisse donnent un traitement à leurs prêtres.

Ces raisons et ces exemples n'ont pas convaincu le Parlement qui, en votant l'article 2, a interdit même toutes subventions non seulement de la part de l'État, mais de la part des départements et des communes. « En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. » Et cependant des institutions privées, qui n'ont aucune attache avec l'État, sociétés charitables, littéraires, artistiques ou sportives, peuvent recevoir des subventions : permettre de telles subventions pour les sociétés cultuelles n'avait rien de contraire au principe de Séparation (2). Mais le principe

(1) Gourju, *Off.*, Sénat, 1903, p. 1310.

(2) M. Maxime Leromte objectait à cet argument : « C'est se refuser à faire la distinction indispensable entre ce qui concerne les intérêts matériels et ce qui touche à un domaine bien différent, celui de la conscience. La sécularisation de la politique, la laïcisation complète de

de « l'ignorance légale », de laïcité, se dressait, intangible : il n'y fallait pas porter la moindre atteinte.

Une seule restriction a été apportée par l'article 2. « Les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons » pourront être inscrites aux budgets de l'État, des départements et des communes. Cette exception s'explique par la raison toute spéciale et indépendante des principes qu'elle n'infirme ni ne contredit, que les individus dont il s'agit sont incapables par eux-mêmes d'user des associations cultuelles. Elle ne fut cependant votée qu'à une très faible majorité et malgré l'opposition du rapporteur.

*
* *

De la règle « d'ignorance légale » de l'État vis-à-vis des Églises, résulte encore que « les ministres du culte seront

l'État est la consécration nécessaire des principes posé en 1789. La société moderne établit son droit public et son droit privé sur des bases non confessionnelles. Il ne lui appartient pas de pourvoir aux besoins religieux des citoyens ». (Rapport au Sénat p. 555). La citation de M. Gourju, donnée plus haut, répond facilement à cette objection. Qu'il suffise d'ajouter que si la société moderne repose sur des bases non confessionnelles, il est à espérer qu'elle ne repose pas plus sur des bases sportives, sur les sociétés de gymnastique ou les musiques de village subventionnées par les pouvoirs publics : nous serions alors bien loin des principes de 1789 qu'invoque M. Lecomte.

pour tout ce qui concerne leur ministère ou en dérive, légalement ignorés. Toute la législation d'exception qui leur est actuellement applicable, est abrogée implicitement sous la réserve toujours de l'intérêt de l'ordre public » (1). Tous les privilèges attachés à la personne des ministres du culte comme toutes les incompatibilités qui les atteignent deviennent lettre morte. « Le principe posé par cet article, dit un peu plus loin le rapporteur, est si extensif qu'il est impossible d'en prévoir à l'avance toutes les applications pratiques ». Les cas cités dans le rapport ne sont que des exemples choisis entre beaucoup d'autres, entre tous ceux qu'atteint dans sa portée presque absolue, limitée seulement par l'intérêt de l'ordre public, le principe.

Cette conséquence de l'article 2 ne s'imposait pas. Les dispositions législatives qu'elle abroge se justifient mieux par le caractère spécial qui subsiste en régime de séparation des fonctions des ministres du culte, que par leur qualité d'ailleurs controversée de fonctionnaires publics. Ici encore le législateur a montré son intention très ferme de ne plus reconnaître aucun culte, d'être absolument laïc.

Ce souci l'a amené à réaliser, en dénonçant le Concordat, une réforme d'une gravité extrême, qui concerne les ministres du culte. Désormais, le Gouvernement n'a plus aucune part dans leur nomination ; la loi lui retire

(1) Briand, Rapport, p. 290.

tout droit, tout contrôle à ce sujet. Le Pape seul nomme les évêques ; ceux-ci choisissent seuls leurs curés : « C'est, dit M. Berthélemy, la soumission absolue et sans réserve du clergé catholique de France au chef de l'Église Romaine. » Jusqu'à ce jour aucun État catholique n'avait consenti à Rome un tel pouvoir, qui met dans la main du Pape les fidèles de tout les pays. Jamais le Saint-Siège n'avait demandé, même sous les plus pieux de nos rois, le droit exclusif de nommer les évêques. Le Parlement républicain de 1905 le lui a accordé de lui-même ; il lui a donné, offert, sans la moindre hésitation, cet instrument de règne sur toute une partie du pays. C'est le plus précieux cadeau que le législateur pouvait faire à Rome. A ce point de vue, l'État désormais ignorera toujours l'Église.

*
* *

Enfin l'article 2, dans son dernier paragraphe, supprime les établissements publics du culte. C'était dans le caractère public des établissements du culte que consistait essentiellement l'organisation officielle des cultes reconnus. Par là les églises faisaient corps avec l'État ; leur administration temporelle était un service public, un rouage de la plus grande administration française. Ces établissements doivent disparaître. De l'ancienne organisation il ne doit rien subsister. Car la réserve prévue à l'article 2 *in fine* et indiquée par l'article 3 n'est que tem-

poraie. Les établissements dont la suppression est ordonnée par l'article 2 continueront provisoirement de fonctionner » jusqu'à ce qu'il se soit constitué des associations pouvant recueillir leurs biens et pourvoir à l'administration du culte : c'est une mesure transitoire destinée seulement à donner aux nouveaux établissements le temps de se constituer.

Et — en passant de l'article 2 à l'article 18 qui, lui aussi, est un article de principe — les nouveaux établissements dont parle l'article 3 sont des associations privées, dont l'État ne s'occupe que pour sauvegarder l'intérêt de l'ordre public. Ils ne peuvent même pas être déclarés d'utilité publique : la loi les cantonne strictement dans le domaine du droit privé. Aucune législation spéciale n'est créée pour eux : « la commission n'a pas cru devoir entrer dans cette voie ; elle n'a pas hésité à adopter la solution la plus libérale et dès le premier article du titre IV, elle soumet les associations religieuses au droit commun.... S'il y a des exceptions inévitables, il n'y a pas de régime exceptionnel. La loi des associations, qui aura été la préface de la Séparation des Églises et de l'État, en sera aussi la Charte. Dans tous les cas où la présente loi n'aura pas statué, c'est la loi de 1901 qui devra servir de règle pour tout ce qui concerne l'organisation des associations religieuses.

« La loi doit laisser les églises (et c'est pour elles une liberté aussi essentielle que la liberté du culte) s'organiser selon leurs tendances, leurs traditions et leur gré. La

constitution de chacune d'elles est adéquate à ses principes et comme la conséquence de ses dogmes. Intervenir dans cet organisme serait, dans bien des cas, s'immiscer dans l'expression ecclésiastique des croyances religieuses. Il faut prendre garde aussi que toutes les dispositions transitoires de la loi seront dans quelques années lettre morte et n'appartiendront qu'à l'histoire ; il ne restera en vigueur que l'application de ces deux principes : liberté de conscience et liberté d'association. Le second est le corollaire du premier (1) ».

La quatrième réforme réalisée par l'article 2 — et achevée par l'article 18 — semble donc avoir un caractère tout aussi absolu que les autres. Et ceci a d'autant plus d'importance que là vraiment réside l'élément essentiel de la Séparation, que là se trouve le point d'attache de l'Eglise avec l'Etat. Ce lien brisé, toute transmission entre ces organismes est rompue. Chacun vit de son existence propre, avec ses propres moyens, sans rien emprunter à l'autre de sa puissance et de ses forces vitales ; aucune immixtion de l'un d'eux dans le domaine de l'autre n'est plus possible ; aucun rapport juridique autre que ceux résultant du droit commun ne doit les unir. C'est bien, à l'égard de l'Etat, l'ignorance légale de l'Eglise, c'est la Séparation.

(1) Briand, Rapport.

CHAPITRE III

L'APPLICATION DES PRINCIPES.

Les intentions les plus fermes et les plus arrêtées, même celles du législateur souverain, sont parfois vaines ; il suffit, pour s'en convaincre, d'une simple lecture de la loi du 9 décembre 1905. Malgré leur rigidité, malgré leur portée absolue, les principes posés par le titre premier subissent de sérieuses atteintes ; l'application qui en a été faite en est souvent la contradiction.

Les intitulés même des titres sont incompatibles : avec ces principes : « Attribution des biens » ; « Des édifices des cultes » ; « Des associations pour l'exercice des cultes » ; « Police des cultes » : quatre titres contenant ensemble 34 articles. La loi ne devrait cependant indiquer que les dispositions transitoires et les quelques restrictions apportées dans « l'intérêt de l'ordre public » à la liberté des cultes et à la liberté d'association. Le législateur ne s'est pas arrêté à cette considération.

Le titre V institue une police étroite que l'intérêt bien entendu de l'ordre public n'exigeait pas aussi méfiante.

L'article 30, conformément à la loi du 28 mars 1882 interdit de donner l'enseignement religieux aux enfants inscrits dans les écoles publiques, pendant les heures de

classe. Cette disposition était inutile : il est de l'intérêt même du curé de ne pas faire le catéchisme à des heures où les enfants sont retenus à leur instruction. Elle s'expliquait quand le culte était service d'Etat ; mais il est étrange qu'une loi de Séparation parle du catéchisme pour prévoir la concurrence qu'il peut faire à l'école laïque.

Les articles 34 et 35 édictent pour les délits d'outrages à un fonctionnaire ou les délits de provocation à la résistance aux lois, commis par un ministre du culte dans les lieux destinés habituellement au culte, des peines très sévères qui dépassent de beaucoup celles que prévoit le Code pénal pour ces mêmes infractions commises par un simple citoyen. Ils remplacent les dispositions analogues des articles 201 à 206 du Code pénal, dispositions qui avaient leur raison d'être sous le régime concordataire. Mais, alors que les Ministres du culte sont légalement ignorés, pourquoi la loi prend-elle en considération cette qualité ? Qu'en fait, leur caractère de ministres d'un culte soit une circonstance aggravante, cela n'est pas douteux ; mais il est illogique qu'il le devienne en droit par la loi de Séparation.

Le titre IV aussi est contraire au principe de la liberté du culte, puisqu'il n'autorise l'exercice public du culte que par la seule organisation des associations dites cultuelles, réglementées, contraintes à avoir un minimum de membres (art. 19), soumises au contrôle du Gouvernement (art. 21), limitées étroitement dans leurs ressources (art. 22).

Dans le dernier titre, l'article 40 est inexplicable d'après les principes posés au début de la loi. « Pendant huit années à partir de la promulgation de la présente loi, les ministres du culte seront inéligibles au Conseil municipal dans les communes où ils exerceront leur ministère ecclésiastique. » On a donné comme raison « d'ordre public » à cette incompatibilité, la crainte de voir naître des troubles dans les communes où les ministres du culte se mêleraient à la politique. Si la raison est juste, elle fait échec à la Séparation elle-même. Si des troubles doivent résulter de ce que l'Église est libre dans l'État, c'est que les esprits n'y sont pas préparés, et qu'ils ne le seront que dans un certain laps de temps à l'expiration duquel il fallait ajourner la Séparation. Il est vrai que l'article 40 n'est qu'une disposition transitoire, exigée pour que l'application de la loi et le changement de régime se fassent avec autant de calme qu'il serait possible : huit années paraissent alors bien longues auprès d'autres délais prévus par la loi. Question de nuances peut être, mais résolue dans un sens antilibéral.

*
* * *

Ces contradictions peuvent s'expliquer par un esprit de défiance vis-à-vis des religions et surtout de l'Église catholique, qui a pu modifier les tendances libérales du Parlement. Mais c'est dans la plupart des dispositions des

titres II, III et IV que la Chambre et après elle le Sénat, qui a ratifié les yeux fermés ses décisions, se sont montrés peu logiques avec eux-mêmes. Dans ces articles, le législateur s'occupe du culte, non seulement pour en garantir, mais pour en faciliter l'exercice. L'État n'apparaît plus comme antireligieux, même plus comme neutre et purement libéral, mais comme gardien et protecteur des cultes qu'il ne reconnaît plus.

La loi de 1905 interdit toutes subventions de l'État, des départements et des communes aux associations cultuelles ; d'autre part, ces services publics sont déclarés propriétaires des édifices du culte. Cependant, les articles 13 et 14 en concèdent gratuitement la jouissance aux associations cultuelles. L'article 14 (concernant les édifices non consacrés), n'est, il est vrai, qu'une disposition transitoire, au même titre que l'article 11 qui prévoit les pensions et allocations. Mais l'article 13 prévoit la concession gratuite et illimitée des édifices consacrés : églises, temples, synagogues. Il y a là une véritable subvention en nature, qui est manifestement contraire au principe de la Séparation tel que l'a posé l'article 2.

Et ce qui accroît l'opposition de cet article et de l'article 13, ce sont les conditions de la concession. Il faut que le culte soit célébré dans les édifices concédés, sinon un décret prononcera la cessation de cette jouissance (art. 13, al. 2 — 2°). La même sanction s'appliquera si l'association concessionnaire a cessé de remplir son objet, ou si les édifices sont détournés de leur destination

(13, al. 2 — 4°). Le souci de garantir l'exercice du culte ressort avec une évidence et une clarté aussi parfaites que la rigueur de l'article 2.

Cette sollicitude apparaît encore dans l'article 4. La dévolution des biens des fabriques ne devra, aux termes mêmes de la loi, se faire qu'aux associations « qui, en se conformant aux règles générales du culte, se seront légalement formées ». Les associations, pour être attributaires des biens d'un culte, devront être constituées en conformité avec ce culte ; et, de plus, les biens ne seront transférés « qu'avec leur affectation spéciale » : l'exercice du culte. Les biens du culte, propriété des fabriques (1), établissements publics, sont remis par la loi de 1905 à des établissements privés, à condition que ceux-ci continueront les anciennes fabriques et emploieront ces biens à remplir leur objet. On voit dans cet article 4 quel intérêt l'État prend au culte ; on le voit aussi dans l'article 8 qui prévoit la contestation de l'attribution devant le Conseil d'État, tribunal administratif, notamment quand l'association attributaire n'est plus en mesure de remplir son objet.

On le voit surtout de façon évidente dans le titre IV de la loi. Les associations qui doivent remplacer les fabriques sont bien des établissements privés en ce qu'elles sont constituées selon la loi du 1^{er} juillet 1901 et que

(1) Le mot fabrique sera souvent pris comme synonyme d'établissement public du culte ; il s'appliquera donc à tous les établissements du culte, de toutes religions.

même elles ne peuvent pas être déclarées d'utilité publique. Mais la loi de 1905 les modifie et les rend bien différentes des associations de 1901. Elle les crée exclusivement pour l'exercice du culte (art. 19) ; elle étend leur capacité (art. 19, § 4) ; elle les soumet au contrôle financier de l'enregistrement (art. 21) et donne comme sanctions aux prescriptions spéciales qu'elle édicte la dissolution de l'association.

Les établissements publics du culte supprimés sont donc remplacés par des associations privées, mais réglementées, étroitement surveillées par l'État qui se mêle ainsi à l'organisation et au fonctionnement des cultes. Le lien qui existait entre les Églises et l'État n'a pas été rompu ; il n'est que relâché. Il n'a été accompli qu'une demi-Séparation. « La loi de 1905, a dit un auteur anglais, n'est pas une loi de séparation, c'est une loi de rétablissement » (1). C'est encore une loi organique du régime des cultes, une loi d'État.

(1) J. Bodley, *The Church in France*. Londres, 1906.

CHAPITRE IV

CONCLUSION

M. de Castelnau, dans un amendement à l'art. 2, résumait en ces termes les contradictions qui ont été relevées dans la loi de 1905 : « Une fois la Séparation de l'Église et de l'État prononcée, vous n'avez purement et simplement qu'à laisser les cultes s'organiser et traiter leurs biens sous le régime du droit commun au lieu de vous lancer dans je ne sais quel système de nouveaux articles organiques et de réglementation de la police des cultes. Mais nous sommes toujours tentés, en France, de légiférer en matière religieuse, et, alors que nous déclarons ne pas vouloir reconnaître les cultes, nous courons immédiatement à leur réglementation avec toute la manie canonique des jurisconsultes régaliens d'autrefois et avec toute la rigueur des étatistes modernes (1) ».

Cette opposition des principes placés par le législateur en tête de la Séparation, avec l'application qui en fut faite, a des causes multiples, d'ordre surtout politique : il serait délicat et hors de sujet d'y insister. M. Hauriou les expose en quelques lignes et donne la solution du

(1) De Castelnau, *Off.*, Chambre, 1905, p. 1475.

problème que cette contradiction soulève : « On se tromperait singulièrement si l'on croyait complète la Séparation opérée par la loi du 9 décembre 1905 entre l'État et les Églises. Elle l'eût été si, après avoir supprimé le service des cultes et le budget des cultes, le législateur eût laissé les communautés de fidèles s'organiser sous le droit commun des associations et s'il eût considéré le service des cultes comme constituant désormais une affaire purement privée ; avec une dotation conférée une fois pour toutes en pleine et perpétuelle propriété, ou sans dotation aucune, les églises se seraient reconstituées par leurs propres moyens et en pleine liberté. Certains projets dûs à l'initiative parlementaire avaient incliné vers ce système [prop. de Pressensé, Flourens, Réveillaud], mais ceux du Gouvernement et de la Commission, et finalement celui qui aboutit, procèdent d'un autre esprit. Pour des raisons multiples, parce qu'on ne voulait pas que le culte cessât brusquement, parce qu'on ne voulait pas fermer les édifices du culte et que cependant on ne voulait pas non plus en abandonner aux églises la propriété incommutable pas plus que celle des biens des Fabriques ou autres établissements ; parce qu'on ne voulait pas renoncer à toute police spéciale, parce qu'on avait peur des accroissements de la main-morte ; peut-être aussi par atavisme, par impossibilité d'imaginer un régime d'indépendance complète de deux organismes si longtemps liés l'un à l'autre, on s'est arrêté à un système transactionnel qui n'est plus l'union intime de l'Église et

de l'État dans le service public des cultes, mais qui est encore la collaboration de l'État et des Églises à un service d'intérêt public (1) ».

Cette solution apparaît d'abord comme très favorable aux églises et en particulier à l'Église catholique ; l'État protège les cultes qu'il devait ignorer et son intervention — sauf quelques détails secondaires — n'est pas, quoi qu'on en ait dit, un moyen détourné de persécution. A ce point de vue le résultat indiqué est tout à fait inattendu.

Il est cependant exact. M. Hauriou, après l'avoir déduit, le justifie en montrant comment naquit et progressa la conception du culte, service d'intérêt public, dans les travaux parlementaires qui précédèrent la discussion de la loi. Elle apparut dès le premier projet de la Commission ; et, à chaque nouveau projet « la main-mise de l'État s'est accentuée, soulignant l'intérêt qu'il prend à la continuation du culte public régulier ». La discussion à la Chambre acheva l'œuvre des préparateurs de la réforme, dont l'intention était de faire « moins une loi de police qu'une loi d'organisation complète d'un service public désaffecté (1) ». Et M. Hauriou voit dans cette conception du culte un des exemples d'une nouvelle catégorie d'institutions qui ne sont ni publiques ni même d'utilité publique, mais pas non plus absolument privées ; « c'est celle des institutions corporatives d'intérêt public avec lesquelles

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 13-14.

(1) Briand, Rapport.

l'administration publique tient à lier partie ». Telles sont les caisses d'épargne, les sociétés de secours mutuels, les bourses du travail.

La solution donnée n'est pas seulement légitime, elle est toute naturelle. Elle s'explique d'elle-même par ceci que le législateur, malgré sa volonté de tout bouleverser dans la situation juridique des cultes, n'a pas profondément transformé l'organisation ancienne : il l'a surtout changée en apparence, et sur quelques points importants, mais non pas essentiels. On retrouve dans le régime nouveau le caractère d'intérêt général qu'offrait le culte sous le régime concordataire, avec ses conséquences principales : protection, dotation du culte, et surtout la plus importante, l'affectation. L'idée d'affectation, intimement liée à celle du culte, service d'intérêt public, prend même dans la loi de 1905 un relief et une importance pratique considérables. C'est sous cet angle qu'il faut étudier les dispositions de la loi de Séparation qui concernent les conditions de l'exercice public du culte.

DEUXIÈME PARTIE

L'EXERCICE PUBLIC DU CULTES D'APRES
LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905

DEUXIEME PARTIE

L'EXERCICE PUBLIC DU CULTE D'APRÈS

LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1906

L'exercice public du culte est minutieusement réglé tant par la loi du 9 décembre 1905 que par le règlement d'administration publique du 16 mars 1906. Un nouvel organe est créé pour ce nouveau service d'intérêt public : c'est l'association cultuelle, qui a la charge d'assurer de façon régulière et permanente l'exercice du culte, et qui est le pivot de l'organisation actuelle. Cependant, ni la loi, ni le règlement n'ont tout prévu. Ils ne s'occupent que du fonctionnement régulier du culte, comme s'il s'agissait d'un simple service administratif, et laissent de côté toute une partie des manifestations d'existence et de vitalité que peut donner une religion, institution douée d'une vie autrement intense et autrement complexe qu'un bureau de bienfaisance et même qu'une société de secours mutuels. Aucune de leurs dispositions ne prévoit les réunions du culte qui peuvent avoir lieu en dehors des organes destinés à l'assurer, d'une façon accidentelle et isolée; aucune non plus ne prévoit que les adhérents d'une religion s'abstiennent de constituer, pour l'exercice même

permanent de leur culte, des associations réglementées comme des établissements d'intérêt public. Les événements ont trop clairement montré cette grave lacune : deux lois ont dû être votées pour compléter sur ce point celle de 1905 ; ce sont les lois du 2 janvier 1907 et du 28 mars 1907.

Il sera étudié d'une part « l'organisation officielle d'un service régulier du culte public » (Hauriou) c'est-à-dire les associations cultuelles, et d'autre part l'exercice public du culte en dehors de ces associations.

1^{re} SECTION

LES ASSOCIATIONS CULTUELLES

On a vu plus haut que parmi les nombreuses dispositions de la loi de 1903 qui donnent au culte le caractère d'intérêt public, celles qui traitent des associations dites cultuelles sont des plus concluantes. A l'inverse, ce caractère original du culte, une fois admis, sert à expliquer ces dispositions et aide à les coordonner en un ensemble logique.

« Les associations cultuelles ont été conçues comme des organismes spéciaux adaptés à un service spécial. » Nécessairement le législateur ayant à réglementer un service que pour les raisons déjà données, il tenait comme d'intérêt public, devait le pourvoir d'un organe approprié. Il l'avait fait pour des institutions qu'il considérait comme d'ordre sinon public, au moins corporatif : ainsi les Bourses du Travail sont à l'usage exclusif des syndicats professionnels.

Cette adaptation au culte des associations créées par la loi de 1903 n'est autre que « l'affectation » : ici se retrouve un des éléments du régime ancien. Les associations de 1903 sont affectées à l'exercice du culte, tout

comme l'étaient avant la Séparation les fabriques et les autres établissements publics chargés du temporel des églises. Ce principe d'affectation au culte est fondamental : il découle directement de ce que le culte est un service d'intérêt public ; il constitue le caractère essentiel des associations de 1905, caractère que met en relief l'appellation de « cultuelles » donnée à ces associations ; enfin il influe sur toute la législation, assez peu cohérente en apparence, qui va être étudiée, il l'explique et en donne le véritable sens.

« Les associations cultuelles seront libres et ne feront point partie de l'administration publique, bien que bénéficiant de certains privilèges, mais elles seront soumises à la surveillance de celle-ci et assujetties à leur destination spéciale, ce qui est conforme au type de l'établissement d'intérêt public » (1). La loi de 1905 a déterminé l'objet des associations cultuelles ; elle en a réglé la constitution et le fonctionnement ; elle les dote, met des biens à leur disposition. Il restera, après l'étude de ces trois questions, à rechercher la nature juridique des associations de 1905.

(1) Hauriou, *op. cit.* p. 18.

CHAPITRE I

OBJET DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

La question de l'objet des associations cultuelles est préalable à toutes les autres qui concernent cette institution. En effet, c'est l'objet même des établissements chargés d'un service d'intérêt public qui en est l'élément constitutif : le service, et l'établissement qui en assure le fonctionnement n'ont été créés qu'en vue de cette fin, regardée comme d'intérêt général. L'association créée par la loi du 9 décembre 1905 n'existe qu'en vue de l'exercice public du culte ; elle n'a pas d'autre raison d'être. L'association cultuelle se trouve donc définie par son objet seul. Ce principe s'analyse en deux propositions qui sont formulées dans les articles 18 et 19 de la loi et que la circulaire ministérielle du 31 août 1906 a mises en relief.

*
* *

La première de ces propositions est celle-ci : « Les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte seront soumises aux

prescriptions de la présente loi » (art. 18). Autrement dit, toute association qui a pour objet le culte public est une association cultuelle. Son but, avoué ou non, la fait rentrer dans cette catégorie. Elle doit par conséquent se conformer aux prescriptions de la loi de 1905, sous peine des sanctions attachées par l'article 23 à l'omission de ces prescriptions.

La règle est très claire ; par contre l'application, plus délicate, présente des difficultés qui ont donné lieu à de sérieuses controverses. Dans quels cas une association doit-elle être considérée comme cultuelle ?

La question offrait avant la loi du 2 janvier 1907 un intérêt pratique au sujet des séminaires et des caisses de retraites pour les prêtres âgés ou infirmes. Elle a été très agitée à la fin de l'année 1906, à propos de l'association diocésaine de l'archevêque de Bordeaux. Le cardinal Lecot avait fondé cette association dans le but d'assurer aux prêtres de son diocèse un certain traitement annuel ; il la déclarait absolument étrangère à toute organisation de l'exercice public des cultes, M. Briand la tint cependant comme cultuelle, en raison de son objet qu'il prétendait concerner l'exercice public du culte. Dans la circulaire du 1^{er} décembre 1906 le Ministre des cultes donna au sujet des séminaires une interprétation assez étrange de l'article 18. Il interdisait la location des séminaires sous le prétexte que s'ils étaient loués à l'évêque pour leur ancien usage « il y aurait association illicite, association cultuelle dissimulée, et l'article 23 de la loi de 1905 exige-

rait des poursuites correctionnelles contre les professeurs et les élèves réunis. » M. Briand abandonna d'ailleurs cette prétention inadmissible dans une circulaire du 7 décembre suivant. La loi du 2 janvier 1907, qui autorise l'exercice public du culte au moyen de la loi de 1901, mit un terme à toute discussion et priva de presque tout son intérêt la question soulevée à l'article 18.

Il est inutile d'en rappeler les différents points de vue. Le seul intéressant en doctrine fut celui de savoir si la loi de 1905 reposait sur la loi de 1901 à laquelle elle apportait seulement quelques exceptions, ou si elle constituait au contraire un droit spécial. Dans le premier cas, il fallait restreindre le domaine exclusif des associations cultuelles à l'exercice public du culte (cette expression prise dans un sens tout à fait étroit) ; si la seconde solution prévalait, tout ce qui a trait aux frais, à l'entretien, à l'exercice public d'un culte et aussi à l'entretien et à l'instruction de ses ministres, rentrait dans ce domaine de l'association cultuelle. M. Lhopiteau définit ainsi l'association cultuelle : « Celle qui tend à assurer le culte en mettant à la disposition de ceux qui veulent le pratiquer les éléments, quels qu'ils soient, indispensables à son exercice, depuis le local et le mobilier jusqu'aux ministres chargés d'officier » (1). Cette définition est très extensive du rayon d'action de la loi de 1905. Elle implique bien que la loi de 1905 institue un régime spécial, complet, n'empruntant

(1) Lhopiteau et Thibault, *Les Eglises et l'Etat*, p. 33.

à la loi de 1901 que la forme de l'association déclarée.

Cette idée paraît contredite par M. Briand. « S'il y a des exceptions inévitables, dit-il, il n'y a pas de régime exceptionnel. La loi des associations, qui aura été la préface de la Séparation des Églises et de l'État, en sera aussi la charte » (1). Donc, il faut toujours, pour l'interprétation de la loi de 1905, se reporter à celle de 1901, loi de droit commun ; et les exceptions à la loi de 1901 qui auront été apportées par la loi de 1905 devront toujours être entendues dans le sens le plus strict.

Mais une pareille théorie est en complet désaccord avec la conception du culte service d'intérêt public, c'est-à-dire service spécial, et dont l'organisation ne peut reposer sur une institution de pur droit privé. Le passage cité paraît, d'ailleurs, s'appliquer bien plutôt au premier projet de la Commission, où une telle conception n'existait certainement pas, qu'au texte voté par les Chambres (2). Et si l'on considère le régime nouveau du culte comme la continuation logique du service public disparu, on se trouve natu-

(1) Briand. Rapport p. 296.

(2) Le changement de rédaction est significatif. Texte primitif : « Les associations formées pour subvenir aux frais et à l'entretien des cultes sont soumises aux prescriptions de la loi du 1^{er} juillet 1901, sous la réserve des modifications ci-après. » Texte adopté : « Les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre premier de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi. » M. Briand a franchi une troisième étape avec la circulaire du 31 août 1906.

rellement en présence d'une organisation spéciale, formant un tout, dont les rouages correspondaient à ceux de l'organisation détruite. Ainsi, la loi de 1901 ne serait plus la « charte » de la loi de 1905, mais seulement une « préface » à laquelle le législateur n'aurait emprunté qu'un moule, une forme d'institution. Ce n'est donc pas un droit commun auquel il faudrait se reporter autant que possible.

Ce raisonnement est juste, mais incomplet. Bien que le service d'intérêt public du culte continue le service public d'autrefois, il est inexact de lui donner la même extension qu'à la conception ancienne. Sous le Concordat, tout établissement qui avait une affectation cultuelle était public, que le culte lui-même où ses ministres fussent en jeu. Avec la Séparation, la situation a quelque peu changé : n'est d'intérêt général que le culte public. Aussi toutes les exigences que l'intérêt général réclame ne sont obligatoires que pour les organes qui assurent de façon immédiate l'exercice public du culte. Tout ce qui ne touche pas directement au culte est affaire purement privée, partant, en dehors des associations cultuelles (1). Il est entendu que tout ceci n'a plus d'application pratique

(1) Le législateur de 1905 montre par son propre exemple que les Pouvoirs publics doivent se désintéresser de ce qui n'est pas le culte même. Il suffit de se reporter aux dispositions concernant les ministres du culte pour voir combien les prêtres seront en dehors de sa sollicitude.

Contre cette solution. Briand, circ. 31 août 1906. Avis du Conseil d'État du 17 mars 1906.

depuis la loi du 2 janvier 1907. La question du domaine de l'association cultuelle n'était cependant pas négligeable dans une étude d'ensemble de l'organisation créée par la loi de 1905 ; de plus, la loi de 1907 n'a modifié cette organisation qu'à la suite de pures circonstances de fait dont on peut espérer que les conséquences seront peu durables.

Une double observation s'impose, touchant le domaine des associations cultuelles. Les établissements tels que séminaires, caisses de retraites pour les prêtres âgés ou infirmes, qui n'ont pas l'exercice public du culte pour objet direct et immédiat et ne sont pas dès lors assujettis aux prescriptions de la loi de 1905, peuvent cependant se constituer en cultuelles. Leur objet concerne le culte de très près : il y a intérêt à ce qu'ils puissent profiter des avantages accordés par la loi de 1905 aux associations cultuelles. Mais ce n'est pour eux qu'une faculté, non une obligation.

Inversement, il est un cas où ces établissements, de caractère privé, sont nécessairement soumis à la loi de 1905. Aux termes de l'article 4, toute association attributaire des biens des anciens établissements du culte doit être « légalement formée, selon les prescriptions de l'article 19 », c'est-à-dire doit être une association selon la loi de 1905. Cette condition est essentielle : les biens destinés au culte avant la Séparation gardent leur affectation ; ils doivent être gérés par un organe créé spécialement pour maintenir cette affectation. Le caractère de

l'association provient alors non seulement de son objet, mais de la dotation qu'elle reçoit.

*
* *

Les associations qui se constituent — obligatoirement ou facultativement — en « cultuelles », selon la loi de 1905, sont par le fait même soumises à l'art. 19, § 1^{er} : « Ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte... »

Cette prescription n'existait pas dans le premier projet de la Commission. Elle a son origine dans le projet Combes ; elle fut reproduite dans le texte définitif discuté par la Chambre et adoptée comme une conséquence de l'affectation au culte des associations. Créées spécialement pour assurer un service d'intérêt public déterminé, les associations de 1905, dites cultuelles, ne peuvent avoir pour objet que ce service auquel elles sont adaptées ; elles ne peuvent être que « cultuelles ». Ceci les rapproche des établissements publics et d'utilité publique, dont le rayon d'action est strictement limité par le principe de spécialité ; et ceci les assimile encore aux « institutions corporatives d'intérêt public », caisses d'épargne, sociétés de secours mutuels et autres, destinées à un but précis dont elles ne peuvent se détourner. Nous retombons dans cette règle de notre administration, que « tout ce qui est service public ou d'intérêt public doit être ainsi endigué,

contenu, soigneusement canalisé, la complexité des buts étant l'affaire des entreprises privées et surtout des entreprises lucratives qui sont suffisamment surveillées par la vigilance de l'intérêt personnel » (1), et dans cette autre règle plus générale que tout établissement créé avec une affectation quelconque ne peut être détourné de sa destination exclusive.

Les associations cultuelles ne peuvent avoir aucun autre objet, direct ou indirect, que l'exercice du culte. Elles doivent donc nécessairement n'être fondées que pour l'exercice du culte : les statuts de la société ne stipuleront donc pas d'autre objet. Et, une fois constituées selon cette règle, elles doivent toujours s'y conformer dans la suite. « Au point de vue politique et social, les associations ne peuvent servir à d'autres fins que l'exercice public du culte. Leurs actes collectifs sont soumis à des règles très strictes ; ni elles-mêmes, ni leurs directeurs ou ministres ne peuvent poursuivre un but différent de celui qui est déterminé par leurs statuts » (2). Le culte doit rester leur but unique à l'exclusion de tout autre qui se substituerait ou même seulement s'adjoindrait à la seule fin légale en vue de laquelle les associations ont dû se constituer.

La loi donne plusieurs sanctions à cette prescription impérieuse de l'article 19. L'article 8 *in fine* prévoit la

(1) Hauriou, *Op. cit.*, p. 18.

(2) Briand, rapport p. 297.

contestation de l'attribution des biens dans le cas où l'association attributaire n'est plus en mesure de remplir son objet. L'article 13 § 4 et l'article 14 § 3 prononcent la cessation de la jouissance des édifices du culte « si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination. » — La sanction la plus rigoureuse est édictée par l'article 23. Une association destinée au culte, qui ne remplit pas le but pour l'accomplissement duquel elle a été créée, ou qui s'en éloigne, n'a aucune raison d'exister. Ainsi les tribunaux pourront « dans tous les cas prévus au § 1^{er} du présent article (infractions aux articles 18, 19, etc.....) prononcer la dissolution de l'association ou de l'union » (1). Un pouvoir discrétionnaire est ici laissé aux tribunaux parce que la question à juger est une question de fait très délicate et dont la solution dépend en partie des circonstances, notamment du caractère plus ou moins accidentel de l'infraction à l'article 19. L'intention du législateur n'en est pas affaiblie : une association créée en vue du culte service d'intérêt public doit réaliser son objet : si elle en est incapable ou si elle s'en détourne de façon permanente, elle ne peut pas exister en tant qu'établissement du culte et doit disparaître.

(1) Le même article 23 édicte en outre des peines correctionnelles (des amendes) contre les directeurs ou administrateurs de l'association qui a contrevenu à l'article 19.

APPENDICE

LES MUTUALITÉS ECCLÉSIASTIQUES

La question de l'objet des associations cultuelles vient de se poser de nouveau. Lors de la première discussion à la Chambre du projet qui est devenu la loi du 13 avril 1908, M. l'abbé Lemire put faire adopter un amendement tendant à attribuer aux mutualités ecclésiastiques les biens des caisses de retraites et maisons de secours pour les prêtres âgés ou infirmes. Cette disposition corrigeait en partie les rigueurs de la nouvelle loi. Aussi le Saint-Siège même parut-il l'accueillir favorablement et admettre les conditions insérées dans le texte : « Pour être aptes à recevoir ces biens, les dites sociétés devront être approuvées dans les conditions prévues par la loi du 1^{er} avril 1898, avoir une destination conforme à celle desdits biens, être ouvertes à tous les intéressés et ne prévoir dans leurs statuts aucune amende ni aucun cas d'exclusion fondés sur un motif touchant à la discipline ecclésiastique. »

Cependant certains journaux, s'inspirant des organes officieux du Vatican, faisaient des réserves au sujet de deux de ces conditions dans lesquels ils entrevoyaient de grosses difficultés : que les sociétés attributaires devraient être des sociétés approuvées, donc soumises à un contrôle plus étroit ; et que leurs membres ne pourraient jamais

en être exclus pour aucun motif intéressant la discipline.

Monseigneur Fuzet au retour de son récent voyage à Rome, où il avait reçu du Pape l'autorisation de constituer des mutualités approuvées, a réfuté sans peine dans un mémoire daté du 8 avril toutes ces objections (1).

La campagne contre les mutualités n'en a pas moins continué. Mais les arguments ont changé après le vote au Sénat de l'amendement Berger. Cet amendement tendait à remettre les biens grevés de fondations de messes aux « Sociétés de secours mutuels constituées conformément au paragraphe 1^{er}-6^o de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905 », c'est-à-dire aux mutualités ecclésiastiques constituées de même que celles attributaires des biens des Caisses de Retraites ecclésiastiques. Il fut adopté par la Chambre, la droite toute entière l'ayant voté.

Les adversaires de tout accord affectent de voir dans ces sociétés des associations cultuelles déguisées, parce qu'elles reçoivent des biens « qui sont d'Église au suprême degré ». « Le type des cultuelles est même aggravé en ce sens que, tandis que les cultuelles passaient seulement sous silence la hiérarchie, les mutualités la nient expressément » (2). Croyant encore découvrir une manœuvre du Gouvernement, ils répètent qu'ils ne veulent pas d'associations cultuelles, donc pas de mutualités attributaires de fondations de messes.

(1) Mgr Fuzet, *Les mutualités ecclésiastiques*.

(2) V. *Eclair* du 29 avril 1908. Par contre *Journal des Débats*, des 12 et 13 avril.

Ici encore, l'interprétation donnée à la loi de 1905 est fausse ; les mutualités ecclésiastiques ne sont pas des cultuelles ; ce sont des sociétés de secours mutuels, et cela seulement. « Les associations de la loi de 1898, les sociétés de secours mutuels, n'ont jamais été et ne pourront jamais être confondues avec des cultuelles. Ces sociétés ne sont pas, en effet, des organismes du culte ; elles sont simplement, aux termes de leurs statuts, des associations de personnes, lesquelles peuvent être formées entre ecclésiastiques à titre personnel, pour assurer le pain de leurs vieux jours » (1). Constituées sous le régime de la loi du 1^{er} avril 1898, leur objet est défini par l'article 1^{er} de cette loi. Si dans des circonstances exceptionnelles, à défaut de tout autre attributaire, elles reçoivent des biens sous condition d'exécuter les charges qui les grèvent, il n'y a là qu'un fait accessoire qui n'influe en rien sur le caractère juridique de ces sociétés de secours mutuels. Leur objet n'est pas le culte : elles ne deviendront donc pas cultuelles, pas plus que les établissements de bienfaisance et d'assistance qui se verront dévoluer les autres biens du culte.

Il est d'ailleurs à craindre que cette assimilation soit moins l'effet d'une erreur juridique que de considérations politiques.

(1) Lefas, *Off.*, Chambre 1908, p. 973.

CHAPITRE II

CONSTITUTION ET FONCTIONNEMENT DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

La constitution et le fonctionnement des associations cultuelles sont soumis à des règles spéciales qui les modèlent et les adaptent à l'administration du service d'intérêt public auquel elles sont exclusivement affectées. Le législateur a prévu pour les associations cultuelles comme il l'avait fait pour d'autres institutions d'utilité générale, une réglementation particulière, analogue à celle qui régissait l'organisation antérieure à la Séparation. « Ces organismes spéciaux ont été calqués sur les anciens établissements du culte, autant que cela était compatible avec leur nouvelle organisation corporative » (1).

La loi de 1905, dans ses articles 18 à 24, tend ainsi à faciliter aux associations cultuelles l'accomplissement du but qu'elles doivent poursuivre ; et elle permet de surveiller leur action pour la garantie même de l'exercice du culte.

(1) Hauriou, *Op. cit.*, p. 18.

I. — Formation des associations cultuelles.

La loi du 1^{er} juillet 1901 n'impose aux associations qui veulent acquérir la personnalité morale aucune autre condition qu'une simple formalité : la déclaration préalable, qui les différencie des associations clandestines (art. 5). Destinées à assurer l'exercice public du culte, il va de soi que les associations de 1905 doivent se soumettre à cette exigence. L'article 18 de la loi de 1905 le déclare expressément, mais cette loi a prévu d'autres conditions. Il faut, dit le rapporteur, « que l'association soit sérieuse », que l'affectation au culte, service d'intérêt public, soit respectée intégralement. Telle est la raison, la justification des prescriptions édictées par l'article 19 pour la formation des associations cultuelles.

Le nombre des membres de l'association est limité par un minimum, variable selon l'importance des communes où se trouve le siège de l'association. Ce minimum est de 7, dans les communes de moins de 1000 habitants ; de 15, dans celles de moins de 20000 ; de 25, dans les villes qui comptent plus de 20000 âmes.

Le législateur craignait de voir se constituer des associations qui n'en seraient pas véritablement, qui, composées de quelques personnages, formeraient un groupe fermé, réglant à sa guise, à l'insu ou contre le gré de ses coreligionnaires toutes les affaires concernant le culte. On

redoutait l'association fantôme. Cette disposition a été, d'ailleurs, l'objet d'assez vives discussions à la Chambre ; elle fut insérée dans le texte définitif du projet, qui d'abord n'exigeait qu'un minimum uniforme de 7 membres. Le triple minimum apparut comme un piège destiné à rendre très difficile la constitution d'associations culturelles dans certaines communes comprenant plusieurs paroisses peu importantes. Le texte primitif repris par M. Ribot à titre d'amendement fut rejeté. Le même sort échut à un autre amendement, de M. l'abbé Gayraud, qui tendait à fixer le minimum de 7 membres dans les communes de population inférieure à 5000 habitants, et à 11 dans les communes ayant plus de 5000, c'est-à-dire à se reporter au nombre des membres des anciennes fabriques, fixé par le décret du 30 décembre 1809. Cependant, un siècle d'expérience avait montré que cette disposition offrait suffisamment de garantie au bon exercice du culte ; il eût peut-être été sage de s'en tenir à ces données.

Les 7, 15 ou 25 membres exigés pour la constitution de l'association culturelle par l'article 19 devront être majeurs. C'est la seule condition concernant leur capacité, capacité qui n'est, en réalité, que celle nécessaire pour accomplir les actes de la vie privée. Il s'en suit que les femmes peuvent faire partie des associations culturelles : le rapporteur l'a reconnu expressément. L'association peut être composée en partie, ou même en totalité, d'étrangers : l'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui donne au Gouvernement le pouvoir discrétionnaire de dissoudre les

associations d'étrangers ne peut même pas s'appliquer ici (1). Il est vrai que la limitation étroite de l'objet des cultuelles est une garantie tout aussi sérieuse et efficace, puisqu'elle est sanctionnée de même par la dissolution ; mais ce sont alors les tribunaux, non le Gouvernement, qui prononcent la dissolution.

Les membres de l'association doivent en outre satisfaire à une condition de fait, qui est d'être domiciliés ou de résider dans la circonscription religieuse. « Quelques étrangers à la circonscription auraient pu fonder une association dans le but secret, en acquérant les biens ecclésiastiques, d'exercer une influence prépondérante sur toute une région. Il y aurait eu lieu de craindre que cette influence ne fût pas exclusivement religieuse. L'intrusion de ces associés aurait été de nature parfois à spolier de tout ou partie de leurs droits les associations locales. Quelques personnes aussi auraient pu trouver dans la loi le moyen par leur inscription à un grand nombre d'associations d'exercer une action illégitime. » Cette mesure est certainement inspirée par la méfiance des Gouvernements contre toutes les associations dont ils redoutent — à un degré voisin de l'hallucination — la libre action politique. Elle se justifie mieux par cette idée plus intéressante que le culte doit être assuré dans chaque pays avec l'aide des gens de ce pays, d'autant plus capables de satisfaire à leur tâche qu'ils ne feront pas partie de plu-

(1) Berthélemy, *Op. cit.*, p. 255, note 2.

sieurs associations et qu'ils seront dans le lieu même où ils sont chargés de veiller à l'exercice du culte.

La circonscription religieuse, lors de la discussion de la loi, était la paroisse. Il est donc permis de supposer que c'est à la paroisse qu'a pensé le législateur quand il a imposé la condition de résidence aux membres de l'association. On arrive alors à ce résultat : le même paragraphe de l'article 19, qui fixe les nombres minimums des membres de l'association et distingue dans ce but selon les populations des communes, parle quand il s'agit de la résidence des membres de la paroisse. Comme il peut y avoir plusieurs paroisses dans la commune, l'illogisme est complet. D'après des explications données au Sénat, il faudrait entendre par « circonscription religieuse » la commune : cette interprétation n'est rien moins que certaine ; elle suppose en tout cas une bien mauvaise rédaction de l'article 19.

Hormis ces restrictions, la composition des associations cultuelles est absolument libre. Et même les conditions d'âge et de domicile ne s'appliquent dans chaque association qu'à 7, 15 ou 25 membres. Les autres associés peuvent être mineurs et résider à l'autre extrémité du pays.

Enfin et surtout, les ministres du culte peuvent faire partie de l'association, qui même peut se composer exclusivement de prêtres. Une seule association pourrait donc être constituée pour tout un diocèse par l'évêque et quelques prêtres qui tiendraient ainsi le culte entre leurs mains, dans le diocèse entier. Mais le législa-

teur de 1905 ne craignait pas la « puissance romaine » ; il ne s'est pas arrêté à cette considération.

II. — Fonctionnement des associations cultuelles.

Les dispositions des articles 19 à 22 qui concernent le fonctionnement des associations cultuelles ont trait soit à la capacité de l'association, soit à la liberté de ses membres et aux pouvoirs de l'Assemblée générale, soit au contrôle financier, soit enfin aux unions d'associations.

L'association déclarée de 1901 n'a qu'une demi-capacité, limitée aux cotisations des membres, à l'acquisition, à titre onéreux seulement, des immeubles strictement nécessaires à son fonctionnement. « Les associations de la loi de 1905 ont, dit le rapporteur, une capacité plus étendue que les associations ordinaires déclarées. Cette extension, sans laquelle les églises ne pourraient ni vivre, ni se développer, ne leur est accordée qu'en raison de leur caractère cultuel » (1). Toujours pour leur permettre de remplir le but d'intérêt général auquel elles sont affectées, le législateur aurait donc donné aux cultuelles une capacité qui, tout en n'étant pas la grande personnalité des établissements reconnus d'utilité publique, serait moins restreinte que celle des associations simplement déclarées. Malheureusement la capacité des associations de 1905 n'est en

(1) Briand, Rapport, p. 296.

fait que très peu différente de la petite personnalité des associations de 1901.

Elles pourront bien recevoir, outre les cotisations prévues par l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 « le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte, percevoir des rétributions : pour les cérémonies et services religieux, même par fondation ; pour la location des bancs et sièges ; pour la fourniture des objets destinés au service des funérailles dans les édifices religieux et la décoration de ces édifices ». Mais ces ressources spéciales se réduisent à une très faible extension de la loi de 1901. Il est si facile de dissimuler les quêtes en les faisant à domicile que la portée pratique de cette disposition est nulle ou peu s'en faut. Quant aux taxes diverses de locations de bancs et sièges, et autres, des rétributions analogues forment souvent le plus clair des recettes d'associations artistiques ou sportives ; elles ne sont pas contraires à la loi de 1901. Ces taxes représentent en effet la valeur d'objets fournis ou de services rendus par l'association : de telles ressources sont absolument légales selon le droit commun de 1901.

Où réside la différence ? Peut-être dans les rétributions prévues pour cérémonies et services religieux, même par fondations. Cependant la fondation n'est-elle pas ici un contrat à titre onéreux ? Cette opinion, très discutée, a contre elle la jurisprudence administrative qui assimile les « fondations pour messes » aux dons et legs avec charge ; aussi la disposition dont il s'agit a-t-elle l'utilité

appréciable d'empêcher les tribunaux d'annuler les fondations faites au profit d'une association culturelle. Mais elle ne peut avoir que cette portée, d'être interprétative de contrats ; il n'en résulte aucune extension de la capacité des associations de 1905 : tous les amendements tendant à les autoriser à percevoir des fondations sans échange véritable de service, c'est-à-dire des fondations pouvant être assimilées aux dons et legs, ont été rejetés.

A l'inverse la loi de 1905 édicte à la capacité des associations culturelles des restrictions que ne prévoit pas la loi de 1901. Elle ne peuvent recevoir aucune subvention de l'État, des départements ou des communes, « sous quelque forme que ce soit », La question a été examinée plus haut, il est inutile d'y revenir. Enfin l'article 22 limite étroitement le capital de l'association : le montant des fonds de réserve alimenté par les excédents de recettes ne pourra pas dépasser trois fois ou six fois la moyenne annuelle des dépenses faites par l'association pour l'exercice du culte, selon que ses revenus seront supérieurs ou inférieurs à 5.000 francs.

Dans la crainte de voir se reconstituer l'ancien patrimoine de l'Église catholique, le législateur a quelque peu perdu de vue, pour la réglementation de la capacité des associations culturelles, le principe de l'affectation des établissements du culte. Il ne l'a guère maintenu qu'au sujet des biens des fabriques : les associations créées par la loi de 1905 pourront se voir attribuer ces biens qui constituent une acquisition à titre gratuit. Une autre dis-

position libérale est celle qui autorise les associations à verser à d'autres moins riches tout ou partie de leurs excédents de recettes.

*
* *

L'article 19 contient deux mesures spéciales qui ont trait au fonctionnement proprement dit des associations cultuelles. Toutes deux s'occupent des membres de l'association dans le but, l'une de sauvegarder leur liberté, l'autre de garantir leurs droits d'associés.

La première, dont l'origine fut une disposition additionnelle de MM. Peronneau et Régnier, a été présentée comme une scrupuleuse application des principes de liberté de conscience et des cultes. Elle permet à tout membre d'une association cultuelle de s'en retirer en tout temps, nonobstant toute clause contraire des statuts. Les auteurs de l'amendement l'ont justifié par l'art. 1^{er} de la loi de Séparation, et l'ont expliqué au point de vue juridique en interprétant ainsi la disposition qu'ils proposaient : l'art. 4 de la loi de 1901 prévoit les associations à durée limitée dont les membres s'engagent pour le temps que durera l'effet du contrat qui les lie, et les associations à durée indéterminée dont les membres peuvent se retirer en tout temps. Le paragraphe en question de l'article 19 met les associations cultuelles sous le régime des associations à durée illimitée, ce qui est tout à fait

conforme au but durable auquel elles sont affectées.

D'autre part, les membres de l'association doivent avoir des droits de contrôle sur les directeurs : c'est le minimum de pouvoir des associés que leur donne l'article 19 : « Nonobstant toute clause contraire des statuts, les actes de gestion financière et d'administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs seront, chaque année au moins, présentés au contrôle de l'assemblée générale des membres de l'association et soumis à son approbation. » Cette disposition a été vivement critiquée par les catholiques comme contraire à la hiérarchie, en ce qu'elle donne des pouvoirs trop étendus aux laïcs dans l'administration du temporel de l'Église. Il faut cependant remarquer que la loi de 1905 ne fait que maintenir les droits naturels des associés et que l'inconvénient est inhérent à l'idée même d'association, acceptée cependant par les catholiques.

*
* * *

Les associations cultuelles sont assujetties par l'article 21 de la loi de 1905 au contrôle financier de l'administration. Elles doivent avoir une comptabilité spéciale « qui n'est plus, dit M. Hauriou, la comptabilité publique à laquelle étaient astreints les fabriques et consistoires par les décrets de 1893, mais une comptabilité d'intérêt public analogue à celle organisée par la loi du 21 juillet

1855 pour les caisses d'épargne ordinaires » (1). L'ingérence administrative dans le fonctionnement des associations, au point de vue financier, s'explique très bien par leur affectation au service du culte. Et c'est avec raison qu'une proposition de suppression de l'article 21, faite par M. Flayelle, a été repoussée. L'argument de son auteur était celui-ci : On traite les associations cultuelles comme des associations privées pour la capacité, entre autres pour ce qui concerne les dons et legs, et d'autre part comme des établissements ayant un caractère public pour le contrôle. Il y a donc contradiction entre l'article 19 et l'article 21 : puisqu'on a voté l'article 19, il faut supprimer l'article 21. Les deux dispositions sont certainement contradictoires : mais ce n'est pas dans l'article 21 que réside la contradiction ; c'est dans le paragraphe de l'article 19 qui traite de la capacité des associations. L'article 21 reste dans la logique du système créé par la loi de 1903 ; et le rejeter parce qu'un texte contraire à cette logique était voté eût donné comme résultat deux contradictions au lieu d'une.

*
* * *

L'article 24 exempte de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres les édifices affectés à l'exercice du

(1) Hauriou, p. 18.

culte ; les associations elles-mêmes ne sont pas assujetties à la taxe d'abonnement ni à celle des cercles, ni à l'impôt de 4 % sur le revenu établi par les lois du 28 décembre 1880 et du 29 décembre 1884. C'est à titre d'établissements d'intérêt public que les associations cultuelles sont dispensées de ces taxes.

*
* *

Telles sont les règles par où déroge au droit commun, la loi de 1905, pour ce qui regarde le fonctionnement des associations destinées à assurer l'exercice du culte, et dans le but soit de faciliter leur tâche, soit d'en surveiller l'accomplissement. Le but n'a pas toujours été atteint.

Une autre dérogation au droit commun de 1901 avait été demandée qui serait allée directement contre ce but et aurait gêné par une entrave très forte les associations cultuelles. Les associations de 1901 peuvent former des unions ; on avait prévu ce cas dans les projets de Séparation, et l'article 20 a maintenu cette liberté. Le projet Combes, dans son article 8, les limitait à l'étendue d'un seul département. Cette disposition, qui avait soulevé les plus vives protestations, notamment de la part des protestants (1), fut abandonnée. Quelques députés la reprirent à titre d'amendements tendant à interdire, ou à limiter

(1) V. Allier, *l'Enquête du Siècle*.

étroitement, à un seul ou à quelques départements, la liberté des associations cultuelles de constituer des unions. Tous furent repoussés. L'argument que fit surtout valoir le rapporteur, était l'impossibilité pour les confessions protestantes et pour la religion israélite de vivre sans former des unions, leurs membres étant trop dispersés pour que les associations formées puissent subsister indépendamment les unes des autres. La religion catholique eût pu être gênée — c'était elle que visaient M. Combes et ses amis — ; mais son unité étroite et solide a brisé des obstacles beaucoup moins légers. L'union, si elle n'avait pu se constituer légalement en France, se serait faite secrètement à Rome : le danger politique aurait été au moins aussi grand.

III. — Sanctions. — Dissolution des associations cultuelles.

L'article 23 de la loi de 1905 donne aux diverses prescriptions du titre IV des sanctions qui vont de l'amende infligée aux directeurs ou administrateurs de l'association jusqu'à la dissolution de l'association même.

Les sanctions pénales sont obligatoires pour le juge ; les infractions qu'elles visent rentrent même dans la catégorie des délits-contraventions indépendants de la bonne foi des délinquants.

La dissolution judiciaire prévue par l'article 23 a déjà

été examinée au chapitre précédent. Elle est laissée à l'appréciation du tribunal. Le tribunal la prononcera s'il juge que les infractions aux articles 18 à 22 sont de telle nature ou de telle importance que l'association n'assure pas de façon suffisante le service auquel elle est affectée. La dissolution n'est pas tant une sanction pénale qu'une sanction de l'obligation imposée à l'association cultuelle de satisfaire aux besoins du service d'intérêt public du culte. Si cette association ne remplit pas l'objet de son affectation ; si elle ne se met pas en mesure de le remplir par les moyens que lui fixe la loi, son existence est inutile ; elle ne fait qu'empêcher la création d'une autre association et par là entraver l'exercice du culte qu'elle est chargée d'assurer.

Certains auteurs, notamment M. Gabriel Aubray (1) ont pensé que cette menace de dissolution constituait un danger très grave, si grave qu'il était de nature à empêcher, indépendamment de toute autre considération, l'essai des associations cultuelles. M. Aubray énumère les diverses infractions aux articles 18 à 22 et les donne comme autant de cas possibles de dissolution des associations. Il reconnaît bien que le tribunal peut seulement la prononcer ; mais il se défie des « bons juges » dont la bonté « peut, suivant les lieux, les circonstances et « le vœu du prince » avoir pas mal d'intermittence ».

L'auteur catholique va même jusqu'à redouter pour les

(1) Gabriel Aubray. *La solution libératrice ; le Dernier refuge.*

associations cultuelles les cas de dissolution prévus par la loi du 1^{er} juillet 1901 dans les articles 12 et 3. Mais ces dispositions ne peuvent s'appliquer ici : ni l'article 12, on l'a vu plus haut ; ni l'article 3, qui édicte la nullité des associations fondées « sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement ». Il ne s'agit pas en effet dans la loi de 1905 de savoir si l'objet de l'association est illicite. La question à résoudre est celle-ci : l'association a-t-elle pour objet exclusif le culte ? Si oui, elle ne peut tomber sous le coup de l'article 3, le culte étant sans conteste un « objet licite ». Si non, qu'importe que l'objet de l'association soit licite ou non, puisqu'elle sera dissoute en vertu des articles 19 et 23 de la loi de 1905 ?

Quant à la dissolution pour infraction aux articles 18 à 22, elle est non pas un danger, mais une garantie de la bonne administration du culte : le sens de l'article 23 est suffisamment précis et clair pour que des juges, même malveillants, ne puissent l'appliquer qu'avec la plus grande prudence (1).

(1) Combien plus dangereuse était après le Kulturkampf, l'article 38 de la loi prussienne du 20 juin 1875 qui prévoit la dissolution soit par l'évêque, soit par le président supérieur, du conseil de l'Église ou de l'Assemblée paroissiale « qui ne remplit pas son devoir d'une manière satisfaisante ».

CHAPITRE III

DOTATION DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

Dans l'organisation préexistante à la loi de Séparation, l'exercice du culte était assuré par le « budget des cultes », par des subventions en argent, par les revenus des biens des établissements publics du culte, enfin, au moyen des édifices du culte.

La dotation des associations cultuelles comprend seulement, aux termes de la loi de 1905 — toute aide en argent ayant été supprimée — deux sortes de biens : les édifices du culte et les biens dits des fabriques (1). Les dispositions concernant chaque catégorie devront être étudiées séparément, les situations antérieures de ces biens étant différentes et par voie de conséquence la dotation dont ils sont l'objet n'étant pas identique.

Enfin, il sera nécessaire d'examiner sous quelles règles se fera l'attribution.

(1) Les deux expressions : « biens des anciens établissements du culte » et « biens des fabriques » seront désormais employées indifféremment, le mot « fabrique » étant pris dans un sens générique.

I. — Biens des anciens établissement publics du culte.

La première catégorie des biens composant la dotation des associations cultuelles comprend, d'après l'article 4 de la loi, « les biens mobiliers et immobiliers *des* menses, fabriques, conseils presbytéraux, consistoires et autres établissements publics du culte ». Et l'article 4 ajoute que ces biens « seront *transférés* aux associations, etc..... »

Ces expressions ont une histoire. L'article 4 avait d'abord été libellé ainsi : « Les biens mobiliers et immobiliers, *appartenant aux* menses, etc..... ». Après qu'eût été déposé à la Chambre le texte définitif, des doutes vinrent aux membres de la Commission sur le titre juridique de la possession des fabriques et le bien fondé de la rédaction qu'ils avaient d'abord choisie. Et la Commission modifia son texte comme il suit : « Les biens mobiliers et immobiliers *administrés* par les menses etc.... ». Le changement était si grave qu'elle en fut effrayée ; sur un amendement de M. Henry Boucher elle décida de retransformer la phrase. Mais il fallait revenir alors à la première formule et reconnaître la propriété des anciens établissements du culte. Aucun autre parti n'était possible. Cependant la Commission en trouva un troisième, assez inattendu, et le prit : celui de ne pas solutionner la question et de remplacer les mots trop compromettants par ceux-ci : « Les biens mobiliers et immobiliers *des* menses »,

comptant, paraît-il, sur la jurisprudence pour trancher le problème.

Cette partie du texte précité n'a donc, par elle-même, aucun sens précis et laisse tout entière la question de la propriété des biens des fabriques avant 1905. La suite de l'article a subi les mêmes vicissitudes. Le texte original portait que « les biens appartenant aux menses... seront *attribués*, etc. » ; cela signifiait, d'après le sens donné dans toute la discussion de la loi au mot *attribution* : remis en propriété avec charge. Les modifications successives donnèrent : — « Les biens *administrés* par les menses... seront *transférés au même titre* », — ce qui n'était pas libéral, mais avait le mérite d'être net ; — « Les biens *des menses*... seront *transférés au même titre* », ce qui était parfaitement obscur ; — enfin, « les biens *des menses*... seront *transférés* aux associations... ». A quel titre les biens étaient-ils transférés ? Au titre d'administration ou en propriété ? L'article 4 ne le dit pas.

Ce manque de précision tient peut-être aux nombreuses théories qui se sont données libre cours, particulièrement dans la discussion des articles 4 et 8 (1), sur le caractère véritable de la dotation des associations cultuelles. Quelle confusion qu'il soit résulté de ces multiples et différents systèmes, il est nécessaire de les parcourir pour dégager ce caractère.

(1) Ces systèmes ont été exposés à l'article 8, à propos de la compétence du tribunal civil ou du Conseil d'État, tribunal administratif, en matière de compétitions entre associations cultuelles.

Deux questions étaient donc à résoudre, connexes, et qui constituaient les deux éléments du problème, son point de départ et son point d'arrivée : 1^o Quel était le titre juridique de la possession par les fabriques des « biens du culte » ? — 2^o Devait-on transférer cette possession aux associations cultuelles, et dans ce cas, quels seraient sur les biens les droits des associations ? Les solutions proposées à la première de ces questions se groupent en deux théories principales : les biens du culte étaient propriété publique, c'est-à-dire propriété de l'État ; ou ils étaient propriété des fabriques. Quant aux conclusions tirées des théories exposées, l'une fut le retour à l'État des biens dont il s'agit, et l'autre, leur attribution aux associations cultuelles, mais avec affectation déterminée au culte.

*
* * *

Du retour des biens des fabriques à l'État, étaient partisans MM. Allard, Combes et Augagneur. M. Allard se fit le porte-parole de l'opinion extrême, de la reprise pure et simple par l'État des biens qui lui appartenaient. Les biens des fabriques, propriété publique, puisque, destinés à assurer un service public, devaient conserver ce caractère, alors même que le service public était désaffecté. Un tel système était inapplicable ; mais il était d'une logique rigoureuse, une fois admise en principe la pro-

priété de l'État sur les biens du culte ; et les arguments de M. Allard portaient juste quand il disait : « Votre système primitif abandonnant les biens en toute propriété aux associations, comme mon système donnant ces biens à l'État, réalisait la Séparation. Mais, comme vous avez compris que vous, républicains, vous ne pouviez pas donner ces biens aux associations, leur en faire le cadeau définitif, vous avez été forcés, ne voulant pas adopter mon système, de tomber dans un régime de compromissions et d'instituer une Séparation qui, réellement, n'en est pas une. »

M. Combes, par une contradiction singulière, reconnaissait aux établissements publics du culte la propriété des biens qu'ils possédaient (l'article 3 de son projet portait : « Les biens mobiliers et immobiliers *appartenant* aux menses, etc... ») et n'admettait qu'une concession gratuite de dix ans aux associations cultuelles, renouvelable il est vrai, mais au bon plaisir de l'administration (1). Cette disposition du projet Combes fut, d'ailleurs, l'objet des manifestations les moins sympathiques et de protestations extrêmement énergiques, dans tous les partis et toutes les religions (2).

M. Augagneur prétendait, au contraire, que les biens du culte étaient propriété d'État ; et il en demandait effec-

(1) La concession était faite par décret en Conseil d'État ou arrêté préfectoral, selon la valeur des biens.

(2) Voir notamment l'enquête du *Siècle* et les articles de M. Raoul Allier.

tivement la reprise par l'État, mais à charge d'en donner l'usufruit aux associations cultuelles, à cause de l'affectation spéciale desdits biens. Ce système était intermédiaire entre les précédents et ceux qui admettaient l'attribution aux associations, avec affectation au culte.

*
* * *

Dans ces derniers systèmes, qui ont prévalu, reparaît le principe d'affectation qui domine toute la loi de Séparation. C'est à l'occasion de cette discussion de la dévolution des biens qu'il fut rappelé et invoqué ; c'est là qu'il se manifesta dans toute sa force. L'article 4 contient à ce sujet une expression caractéristique : Les biens seront « *avec leur affectation spéciale* » transférés aux associations cultuelles. Cette addition au texte de la Commission, que proposa M. Massé et que le rapporteur avait jugée inutile, donne cependant à l'article 4 une certaine précision.

Néanmoins, l'affectation des biens des anciens établissements du culte fut loin d'être comprise par tous de façon identique. Pour les uns, la loi de 1905 même la créait ; pour les autres, elle était antérieure à la loi, qui ne pouvait ni la supprimer, ni la modifier, ne pouvait que la constater. Ces interprétations contraires se rapportaient aux deux opinions précitées de la propriété de l'État ou de la propriété des fabriques.

La première opinion tient en ces quelques mots de M. Caillaux : « Admettez-vous que les biens en question soient des biens de la collectivité ? Alors ils appartiennent à l'État, et le jour où les fabriques disparaissent, de deux choses l'une : ou l'État reprend ces biens qui lui appartiennent ; ou, au contraire, comme la Chambre l'a admis en rejetant les amendements de nos collègues de l'extrême-gauche à une très grande majorité, l'État peut, par un acte de générosité — j'insiste sur ce point —, maintenir l'affectation au culte » (1).

L'argumentation juridique des partisans de ce système fut toute négative ; elle consista à démontrer que les biens possédés par les fabriques n'appartenant à personne, ou mieux appartenant à tout le monde, à la « collectivité », sont la propriété de l'État ; en définitive, elle se ramène à une critique de la théorie de la propriété des biens par les anciens établissements du culte. « C'est un singulier sophisme, disait encore M. Caillaux, ou plutôt une vue très courte que d'imaginer que les établissements publics sont des propriétaires véritables, alors qu'en réalité ce sont des entités administratives qui jouent le rôle de personnes interposées créées pour servir de support à des propriétés collectives » (2).

(1) Caillaux, *Officiel*, Chambre, 1903, p. 1884. De même Buisson, *Officiel*, Chambre, p. 2246 : « Ces biens des lois de l'Église catholique, laissons-les aux catholiques et à l'usage du culte catholique, solution d'équité, plutôt que solution de droit, solution amiable et libérale qui a provoqué... un accord, une bonne volonté. »

(2) Caillaux, *Officiel*, Chambre, 1903, p. 1884.

L'objection se retourne contre son auteur : y a-t-il une entité administrative qui soit mieux réalisée, dans son abstraction la plus parfaite, que dans ce qu'on appelle l'État ? L'État n'est en somme qu'un immense établissement public englobant le pays tout entier ; il n'est, au point de vue spécial du droit de propriété, qu'une personne interposée servant de support à une propriété collective, celle de tout le monde. Il est vrai que M. Caillaux avait admis que les biens du culte fussent des biens de la collectivité, ce qui justifierait l'aptitude de l'État à en être propriétaire en son nom.

Mais ce postulat posé par M. Caillaux en tête de sa théorie est inexact ; ce n'est pas la collectivité qui est propriétaire des biens du culte, ce sont des collectivités déterminées. En d'autres termes, les biens du culte ne sont pas une propriété publique mais une propriété corporative, et c'est ainsi qu'il faut comprendre l'expression « propriété des fabriques. »

M. Caillaux avait prévu cette réplique : « On reprend, il est vrai, la théorie, en arguant que ce que la fabrique représente, c'est moins la collectivité totale que les fidèles. Or, voulez-vous me définir ce que vous entendez par « les fidèles » ? Et M. Pelletan se chargeait de la réponse : « L'ensemble des fidèles, perpétuellement transformé par le mouvement vivant des générations, par le mouvement vivant des idées, ne peut pas constituer un corps, une personnalité capable de rien posséder. » Il ajoutait que ces biens étaient attribués soit au clergé comme sous l'ancien

régime, soit à des établissements d'État comme sous le Concordat : « Voilà devant la loi les propriétaires ; que les propriétaires disparaissent, c'est forcément l'État qui en hérite, puisque ce sont des entités morales. »

Cette méthode a l'avantage pour l'État de lui permettre, en faisant disparaître à son gré les « entités morales » du pays, de s'approprier des biens d'une utilité pécuniaire incontestable. Elle est heureusement impossible en droit, car « l'entité morale », le « but » ne disparaît pas avec l'établissement public qui la personnifie juridiquement. « L'idée et la fin à poursuivre et à atteindre étant permanentes et indépendantes du caractère changeant et éphémère des individus composant la collectivité, demeurent toujours les mêmes dans l'être moral qui les personnifie et qui personnifie en même temps les intérêts et les biens qui sont les moyens et la garantie de cette idée, et dont cet être est le seul maître et le seul destinataire exclusif. Car il est le support nécessaire de l'idée dont ces biens et ce droit ne sont autre chose que la garantie et l'instrument de vie au dehors » (1). Une religion, un culte est une institution de fait qui naît, vit et meurt, qui a une existence propre, indépendante des organes qui assurent son exercice. Les biens destinés à assurer cet exercice sont en réalité la propriété de cette institution, de ce culte, et ils le seront tant que l'institution vivra ; seulement quand elle sera absolument morte, l'État

(1) De Castelnau, *Officiel*, Chambre, p. 1886.

pourra reprendre les biens, alors sans maître. « Vous vous trouvez en présence du patrimoine d'un être moral corporatif à qui il appartient comme mon patrimoine m'appartient à moi-même, avec cette différence que les biens de cet être corporatif ont été des biens d'intérêt général soumis à une tutelle particulière » (1).

L'affectation au culte des biens des fabriques n'est pas un acte de générosité, et comme un cadeau du législateur ; elle est le résultat d'un fait, l'existence du culte, elle est antérieure à la loi de 1905 et elle en est indépendante. Ce qu'a fait à cet égard la loi de 1905, c'est la mettre en évidence, sous son véritable aspect. L'affectation ne paraissait exister sous le régime des fabriques que parce que ces biens faisaient partie du domaine public. « Jusqu'alors l'idée d'affectation ne s'appliquait guère qu'à des édifices ou à des biens consacrés à un service public, donc administrés par un établissement public ou une personne morale de droit public » (2). L'idée prédominante était la propriété publique ; l'idée d'affectation était regardée comme secondaire. « La propriété d'affectation est une conception courante que l'on invoque un peu comme une image saisissante, sans avoir songé jusqu'alors à en faire une institution juridique vraiment autonome » (3). La loi du 9 décembre 1905 a donné un jour nouveau à cette or-

(1) De Castelnau, *Officiel*, Chambre, 1903, p. 1886.

(2) Saleilles, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1906, n° 4.

(3) *Id.*

ganisation et a mis à nu la réalité : « l'image saisissante » de la propriété d'affectation est devenue une institution juridique.

Ainsi apparaît le caractère de la propriété des fabriques, sur laquelle n'ont plus prise les critiques de M. Caillaux. Il y avait, comme en matière de fondation, un dédoublement de la propriété qui s'analysait ainsi : propriété nominale à l'égard des établissements publics du culte, alors que la propriété de fait allait à la collectivité des fidèles, ou mieux au culte, au but auquel étaient destinés les biens. « En face de la propriété exclusivement individuelle, il y a une propriété sociale qui doit remplir sa fonction sociale ; et il n'est plus permis à l'individu, fût-ce même à une collectivité d'individus de l'employer indifféremment à des fins qui la détourneraient de son affectation collective. En réalité, celui que l'on appelle encore le propriétaire n'est plus qu'un administrateur pour autrui, un gérant de l'affectation. Le vrai propriétaire, c'est l'affectataire » (1).

La loi de 1905, en face de cette situation, n'a rien ou presque rien changé. Le propriétaire réel reste le même ; le propriétaire nominal, autrefois établissement public, est maintenant une association demi-privée constituée selon les formes de la loi du 1^{er} juillet 1901. Ceci explique la transposition, qui avait paru si grave, de biens publics passant à des établissements de droit privés. Im-

(1) Saleilles, *Rev. trimestrielle de droit civil*, 1906, p. 832.

portante au point de vue politique, elle se ramène en droit à un simple changement de propriétaire nominal, à un remplacement de gérant.

C'est ainsi que l'a comprise le rapporteur. « En réalité, il s'agissait d'une propriété d'un caractère très spécial marquée d'une affectation qui ne disparaîtrait pas avec l'établissement public » (1). « Il y a simple substitution de personne morale à celle qui existe actuellement, celle-là étant pour ainsi dire le prolongement de celle-ci » (2). Et surtout : « la commission a estimé qu'en droit naturel leur propriétaire réel (des biens du culte) était la communauté des fidèles. Cette communauté est personnalisée aujourd'hui par les Églises ; elle le sera demain par les associations cultuelles » (3). M. Clémenceau disait dans ce sens : « En réalité, il n'y a pas de dévolution, il n'y a pas de véritable transfert de propriété ; pour qu'il y eut transfert, il faudrait que le culte cessât, et le culte continue » (4).

De même enfin, M. Philippe Berger : « On les a donc assimilés à des biens de fondation qui sont par nature inaliénables et qui donnent lieu, non à une dévolution, mais à une attribution aux associations du culte avec l'obligation de leur conserver le même caractère » (5).

Ce dédoublement de la propriété n'est pas une concep-

(1) Briand, *Off.*, Chambre 1905, p. 1494.

(2) *Id.*, p. 1698.

(3) Briand, Rapport, p. 231.

(4) Clémenceau, *Off.*, Sénat, 1905, p. 1478.

(5) Berthélemy, *Journal des Débats* du 29 mai 1907.

tion arbitraire, créée particulièrement pour les associations cultuelles. Il existe dans plusieurs institutions auxquelles on a comparé les associations en ce qui concerne leurs droits sur les biens à elles attribués. On a vu dans ces droits l'analogie de ceux du propriétaire grevé de substitution. « La propriété des associations cultuelles ne sera pas une propriété libre comportant la faculté de disposition, pas plus que n'était le droit des fabriques..... Leur patrimoine était soumis à une affectation spéciale, il était exclusivement destiné à l'entretien du culte. C'est avec cette même destination exclusive, avec cette réserve d'affectation perpétuelle que les associations futures deviendront maîtresses de ces mêmes biens » (1). Le droit des associations cultuelles sur les biens du culte peut encore être assimilé à celui d'un donataire *sub modo*, d'un donataire avec charge, la charge absorbant tout l'objet de la donation. Mais c'est à l'étranger, en Angleterre et en Amérique, que l'on trouve l'exemple le plus frappant d'une propriété dédoublée : le *trust*. Les associations cultuelles sont de véritables *trustees* : réellement propriétaires des biens du culte, elles ne possèdent que pour le culte. Certaines législations des États-Unis prévoient même expressément ce mode de propriété des biens du culte, dont sont propriétaires comme *trustees* soit des associations de laïques, soit des associations de ministres du culte, soit l'évêque seul.

(1) Berthélemy, *Journal des Débats* du 29 mai 1906.



La situation juridique des biens des associations culturelles appelle enfin cette double remarque : elle est à la fois conforme aux principes du droit canonique et contraire à la loi de 1901. De ce que ces biens sont propriété d'affectation « propriété du but », il résulte que l'idée d'association perd toute son importance et laisse prédominante l'idée d'établissement, l'idée de fondation. Affectation et fondation sont deux mots et deux conceptions juridiques synonymes ; en tant qu'institution, la fondation n'est qu'une application de l'idée d'affectation.

Or, cette idée de fondation nous ramène au droit canonique où elle a trouvé sa source. Dans le droit canon, l'établissement créé en vue d'une destination spéciale est propriétaire — propriétaire nominal, bien entendu — indépendamment et à l'exclusion des individus qui le composent. C'était le cas des Fabriques, c'est le cas des associations de la loi de 1905. Des biens d'un culte peuvent jouir tous ceux qui appartiennent à ce culte, qu'ils fassent ou non partie de l'association.

Et ainsi nous arrivons à une conclusion diamétralement opposée aux principes du droit commun en matière d'association. D'après la loi de 1901, les associés sont propriétaires réels des biens de l'association dont ils ont seuls l'usage, la jouissance et la disposition. Cette propriété selon la loi de 1901 était contraire aux règles fondamen-

tales du droit canonique et à celles qui régissaient l'organisation concordataire, bien que les catholiques se fussent réclamés maintes fois du droit commun de 1901. Le législateur de 1905, cette fois heureusement inspiré, l'a rejetée. « Les associations cultuelles ont pour objet le culte public, et toute personne désireuse de participer au culte peut, sans être associée, accomplir tous les actes d'ordre cultuel. Cela est de l'essence même du culte. Et cela découle aussi de ce que les biens culturels appartiennent non pas aux associés, non pas même à l'association, mais bien au culte en tant que culte (1) ». Toute la question de la dotation du culte tient en ces quelques lignes.

*
* *

A l'attribution aux associations cultuelles des biens des fabriques, la loi du 9 décembre 1905 apporte deux restrictions. Bien qu'importantes elles n'infirmant pas l'interprétation qui vient d'être donnée de la dotation des associations, et de la propriété des biens du culte. Ces exceptions sont prévues par les articles 5 et 7.

L'article 5 édicte le retour à l'État des biens provenant de l'État sans être grevés de fondations pieuses postérieures à la loi du 18 germinal an X. La raison de cette dispo-

(1) Hayem. *Domaines respectifs de l'Association et de la Société*, p. 258.

sition est la crainte -- passée à l'état de hantise -- de la main-morte. C'était de plus, une occasion qui se retrouvait dans la loi récente du 13 avril 1908 de dénier tout caractère perpétuel aux fondations. La mesure n'est pas libérale ; et cette mise à profit, par le législateur, de ses principes économiques manque totalement d'élégance.

Les biens grevés d'une affectation étrangère à l'exercice du culte sont attribués d'après l'article 7 aux établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celle desdits biens. Il y a ici une application du principe de spécialité des établissements dont l'objet n'est pas purement privé ; la mesure concorde d'ailleurs parfaitement avec le caractère des biens du culte, propriété d'affectation, et celui des associations cultuelles, exclusivement destinées à l'exercice du culte et ne devant posséder que des biens ayant la même affectation. La pratique est cependant très délicate : quand l'affectation qui grève les biens est-elle étrangère au culte ? Dans la plupart des cas pour lesquels a été fait l'article 7, une affectation confessionnelle est sous-entendue, qui souvent est essentielle, ou tout au moins aussi importante que l'affectation charitable au culte. Si un testateur lègue sa fortune à un établissement cultuel à charge d'en distribuer les revenus aux pauvres, il désire évidemment que les aumônes soient faites dans un esprit conforme à ses idées religieuses. Il faut souvent tenir compte, selon les circonstances, soit de l'affectation confessionnelle, soit de la double affectation.

L'article 7 contient du reste un remède — que la loi nouvelle rend à peu près vain — à des attributions injustes : il prévoit des actions en reprise ou en revendication de la part des auteurs de ces libéralités ou de leurs héritiers en ligne directe.

*
* *

Enfin il pouvait arriver — cela s'est réalisé avec un caractère de généralité que n'avait pas prévu le législateur — qu'aucune association ne se présentât pour recueillir les biens d'un établissement public du culte ; une association pouvait aussi être dissoute, soit par la volonté des associés, soit par justice. L'article 9 règle alors le sort des biens. « En cas de dissolution d'une association les biens qui lui auront été dévolus en exécution des articles 4 et 8 seront attribués par décret rendu en Conseil d'État soit à des associations analogues dans la même circonscription, ou, à leur défaut, dans les circonscriptions les plus voisines... », ou encore, dans ce cas et dans la première hypothèse, ils pourront être remis aux établissements communaux d'assistance et de bienfaisance. Le dernier mode d'attribution contient une véritable désaffectation : il ne se justifie donc que lorsque l'objet de l'affectation n'existe plus, c'est-à-dire si le culte disparaît dans toute une région. Mais opérer l'attribution à des établissements non cultuels alors que le culte continuant

en fait à s'exercer, des associations ne se forment pas pour recueillir les biens, est contraire au droit. L'affectation ne dépend pas de l'organe qui doit l'assurer : le législateur de 1905 ne l'a pas voulu comprendre.

II. — Édifices des Cultes.

Cette appellation comprend : les édifices consacrés, cathédrales, églises, temples, synagogues, et les édifices destinés au logement ou à l'instruction des ministres, presbytères, séminaires, etc....., les uns et les autres avec les meubles les garnissant.

Ceux des édifices du culte qui sont postérieurs à la loi du 18 Germinal an X ont leur propriété établie selon les règles du Code civil. La plupart appartenaient aux fabriques et autres établissements du culte ; ce cas se confond alors avec la question de la dévolution des biens des anciens établissements du culte. La propriété des autres édifices, antérieurs au Concordat, avait été l'objet de nombreuses controverses pendant tout le cours du ^{xix}^e siècle, sans qu'aucun texte de loi n'ait solutionné le problème. La jurisprudence avait cependant décidé de façon constante que la propriété de ces biens revenait à l'État, aux départements ou aux communes, non aux fabriques. La Chambre, après de longs débats, se décida conformément à cette jurisprudence et vota l'article 12 ainsi conçu : « Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation

et qui en vertu de la loi du 18 Germinal an X servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres....., ainsi que leurs dépendances et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été réunis aux cultes, sont et demeurent propriété de l'État, des départements et des communes ».

Néanmoins les fabriques avaient la jouissance gratuite de tous ces édifices, à condition bien entendu d'en respecter la destination. Et les fidèles de chaque religion profitaient seuls de ces biens, réunis aux établissements chargés d'assurer le service alors public auquel les édifices étaient affectés.

La situation devant laquelle se trouva le législateur de 1905 était donc assez complexe. La rigidité inflexible de ses principes l'obligeant à reconnaître et proclamer que l'État, les départements et les communes étaient propriétaires des édifices d'origine antérieure au Concordat, il devenait embarrassant de régler le sort de ces édifices. Aussi les systèmes proposés furent nombreux et divers : ils apparurent dans les différentes propositions et projets de loi déposés avant le texte définitif de la Commission et dans les amendements proposés à l'article 12.

Les plus avancés des membres de la Chambre voulaient laisser au principe de la propriété de l'État, des départements et des communes, toute sa portée. Les propriétaires des édifices du culte, d'après l'article 12, devaient les conserver pour les employer soit à des fêtes laïques, soit à tout autre objet, excepté la concession gratuite aux cultes.

Ainsi seulement on restait dans la logique de la Séparation. Or « en édictant, dit M. Allard, qui combattait le texte de la Commission, en édictant cette obligation pour les communes de mettre à la disposition des associations culturelles leurs édifices pendant douze ans, vous ne faites pas une véritable Séparation et vous êtes complètement en dehors de votre système. Vous maintenez des rapports entre l'Église et les pouvoirs publics. »

D'autres parlementaires proposaient au contraire la donation en pleine propriété (amendement Dansette et Auffray, amendement Augagneur). Ces amendements furent repoussés.

Le projet définitif de la Commission, analogue à son premier texte et au projet Combes, laissait gratuitement les édifices du culte pendant deux ans et prescrivait pendant cinq ans pour les édifices non consacrés, pendant dix ans pour les édifices consacrés, la location obligatoire dont le prix était limité par un maximum, mais n'avait pas de minimum. Ces dispositions avaient un caractère tout à fait transitoire ; les explications données par M. Briand dans son rapport le montrent clairement : « On a voulu ainsi pendant deux ans donner aux associations culturelles toute facilité pour se constituer, se développer et réunir à l'abri de toute dépense immédiate une certaine réserve. » Et plus loin : « Le lendemain de la promulgation, rien ne sera changé en fait. L'exercice du culte sera continué sans interruption. La transformation sera juridique et de principe avant d'être réalisée en pratique.

Aucune application brutale et inattendue ne sera de nature à susciter une agitation ou une inquiétude chez les croyants » (1). Le rapporteur repoussait d'ailleurs, dans son rapport, la thèse de l'attribution des édifices aux associations cultuelles. « L'État ne pouvait, d'ailleurs, abandonner aux associations cultuelles cette propriété. Aucune raison ne permettait de diminuer ainsi le patrimoine de la société tout entière au profit de certains groupements religieux, et surtout n'autorisait le Parlement à faire de pareilles largesses aux dépens des communes » (2).

Et cependant la Chambre adopta cette thèse, que M. Briand combattait. Elle n'alla pas jusqu'à donner la propriété des édifices aux associations cultuelles. Mais elle prit en considération l'amendement Flandin, qui proposait le bail emphytéotique de quatre-vingt-dix-neuf ans, moyennant un franc de location annuelle. Un nouveau texte, alors rédigé dans le sens de cet amendement, fut adopté : il prescrit la concession gratuite des édifices du culte aux associations.

A l'encontre du passage précité du rapport, ce texte ne dépouille pas la société au profit de quelques groupements religieux. La société, tout entière, n'a jamais eu aucun droit sur les édifices du culte. De ce que l'État, les départements et les communes, êtres fictifs, sont en nom propriétaires des églises, et de ce qu'ils représentent

(1) Briand, Rapport, p. 295.

(2) *Id.*

la société, on n'est pas en droit de conclure que celle-ci est propriétaire de fait. Le propriétaire de fait, c'est une partie déterminée de l'ensemble social, précisément ces groupements religieux dont parlait le rapporteur, et qu'il lui opposait. Le reste, libres-penseurs ou gens de confessions différentes, n'ont aucun droit sur des édifices qui, depuis leur fondation, sont destinés à tel culte. Il est naturel que l'État, les départements et les communes voient leur titre de propriétaire sauvegardé, puisque la loi leur reconnaît ce titre. Mais l'affectation doit être respectée, et les édifices d'un culte devaient en toute équité être remis à la disposition des fidèles de ce culte et de ces fidèles seuls.

Cette question, on le voit, se ramène à celle de l'attribution des biens des anciens établissements publics du culte. La propriété des édifices du culte est encore une propriété d'affectation, une propriété dédoublée. Le propriétaire de fait est toujours le culte ; le propriétaire nominal, seul, n'est pas le même : c'est ou l'État, ou le département, ou la commune. De plus, l'établissement chargé d'assurer l'exercice du culte, l'association cultuelle, est, comme le furent autrefois les fabriques, concessionnaire à charge de conserver l'affectation ; c'est pour ainsi dire une personne interposée entre le propriétaire nominal et l'affectataire, propriétaire réel.

Ainsi, de la reprise violente par l'État des édifices du culte, comme de la donation sans condition, le législateur est arrivé à laisser aux religions les édifices dont

elles avaient toujours joui, en les concédant aux établissements chargés du temporel de ces religions. Il s'était montré logique et d'une certaine largeur d'idées ; mais il s'est arrêté à mi-chemin et brusquement a dévié, faussant ainsi le système qu'il avait adopté.

Les édifices ont été divisés en deux catégories, selon qu'ils servaient à la célébration du culte même ou au logement et à l'instruction de ses prêtres. Les premiers, dits édifices consacrés, ont été concédés gratuitement et indéfiniment aux associations cultuelles, à charge seulement des grosses réparations. La loi de 1905 (art. 14) ne concède que temporairement, pour une durée très courte, les presbytères, évêchés, séminaires, etc... Si bien que cette jouissance a un caractère absolument transitoire, identique à celui des pensions, allocations attribuées aux ministres du culte, et non le caractère d'une véritable concession inspirée par cette raison que la propriété réelle appartient au culte. « Ces dispositions ont pour but de faciliter la célébration du culte pendant une période transitoire... On ne veut pas troubler les habitudes religieuses des populations par des mesures précipitées qui rendraient l'exercice du culte difficile » (1) Aussi doit-on voir dans « ces dispositions » une désaffectation des presbytères, évêchés, séminaires et des autres édifices qui subissent le même sort. Ceci montre à quel point est arbitraire la décision du législateur. Les motifs qui en

(1) Bienvenu-Martin, *Off.*, Chambre, 1905, p. 2168.

furent donnés la rendent plus fâcheuse et plus regrettable encore. « Des considérations d'ordre matériel seules importent ici et aussi des questions de convenance pour les communes aussi bien que pour les ministres du culte. D'ailleurs les édifices affectés au logement des ministres du culte ont eux-mêmes une valeur vénale, ils sont d'une utilisation immédiate. » Une telle franchise est déconcertante ; il est impossible de discuter des arguments de cette nature.

Une sous-distinction a été faite pour ces édifices : les évêchés et archevêchés sont laissés pendant deux ans seulement à la disposition des associations ; les séminaires et presbytères, pendant cinq ans.

III. — Règles de la dévolution.

Les biens des fabriques devaient donc passer entre les mains des associations nouvelles grevées de l'affectation au culte qui subsiste, indépendamment des organes gérants desdits biens. L'article 4, malgré le vague de sa rédaction, en disposait ainsi. Il n'a d'ailleurs pas seulement dit à quel titre les associations cultuelles recevraient les biens. Il a aussi fixé, toujours pour sauvegarder l'affectation, les conditions et les règles de l'attribution.

Ces conditions et ces règles régissent les édifices du culte comme les biens des anciens établissements du culte. L'article 13 le dit expressément : les édifices seront lais-

sés gratuitement à la disposition des associations « auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II ». Ce qui va suivre s'appliquera donc aux deux éléments de la dotation des associations cultuelles.

Les conditions sont ainsi énumérées par la loi : les biens seront « avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affectation spéciale, transférés... » (art. 4). C'est d'abord leur affectation spéciale, condition qui constitue le titre même des associations à se voir attribuer les biens ; il n'est pas utile d'y insister puisqu'elle a fait l'objet des observations antérieures. Les « charges et obligations » s'appliquent aux cas de fondations faites en vue du culte : ici la destination des biens est précisée, restreinte à un objet déterminé, mais elle est toujours conforme au principe de l'affectation au culte. Cette condition n'en est donc pas une nouvelle ; elle rentre dans la précédente. Quand à l'obligation édictée par l'article 6 qui incombe aux établissements attributaires d'acquitter le passif des fabriques, elle s'explique par cette raison que les dettes des fabriques ont été contractées en vue du culte et que par le fait même que les associations succèdent aux fabriques et reçoivent leurs biens, elles doivent toujours accepter le passif. Elles sont dans la situation d'un héritier : elles continuent la personne de l'établissement public supprimé. En tout cas cette obligation aux dettes est une pure clause de liquidation qui sort du cadre de cette étude.

Autrement importantes sont les règles de la dévolution. Par qui les biens seront-ils attribués ? Et surtout à quelles associations sera-t-elle faite ? Ces deux points n'ont été solutionnés qu'après des débats interminables et partant très confus : ils restent dominés par le principe d'affectation qui constitue, en quelque sorte, l'essence même de l'article 4 et apparaît derrière toutes ses dispositions. Ils seront étudiés séparément, bien que les discussions dont ils furent l'objet ait été entremêlées et confondues d'ailleurs avec celles de la première partie du fameux article : ce qui montre une fois de plus de quelle seule et même idée procèdent ses dispositions.

1. — PAR QUI DOIT ÊTRE FAITE L'ATTRIBUTION.

Deux solutions furent envisagées : l'attribution serait faite par décret ou par les anciens établissements publics du culte.

On objectait, contre la seconde, que ces établissements ne pouvaient transmettre eux-mêmes leurs biens, étant supprimés par l'article 2 de la loi de 1905. Cette raison est contredite par l'article 3 qui proroge l'existence des anciens établissements du culte jusqu'à ce qu'ils aient fait l'attribution de leurs biens.

M. Caillaux en donna une autre en faveur de l'attribution par décret. « Seul l'État, le pouvoir exécutif, en sa qualité de tuteur des intérêts collectifs, a le droit de créer la propriété corporative et par conséquent de la régle-

menter » (1). Ceci nous ramène à la question de la propriété des associations, déjà résolue, et nous rappelle si bien certaines erreurs très lointaines quant au pouvoir absolu de l'État sur les propriétés corporatives, que le reproche fait à M. Caillaux et à ses amis d'être les pires antiséparatistes ne paraît pas exagéré.

Le motif d'ordre juridique, sérieux, contre la dévolution par les fabriques résidait dans le caractère public des anciens établissements du culte. Les établissements publics ne peuvent pas, d'après le droit français, attribuer eux-mêmes leur patrimoine à d'autres établissements, surtout privés ; l'attribution est faite par décret.

Malgré la gravité de cet argument, M. Briand l'a repoussé pour des raisons de fait tirées « des droits des communautés religieuses sur les biens ecclésiastiques ». Laisant de côté le fait superficiel que les biens ecclésiastiques ont appartenu à des établissements publics, il a retenu le fait essentiel que ces biens sont la propriété du culte. Rien alors de plus naturel que de charger de la transmission le gérant dont les fonctions doivent cesser, sans faire intervenir l'État dans une opération à laquelle il n'a en somme rien à voir. « Représentants légaux de ces fidèles, ils (les anciens établissements du culte) ont paru tout naturellement désignés pour transmettre les biens aux associations appelées à leur succéder » (2). La Cham-

(1) Caillaux, *Officiel*, Chambre 1903, p. 1646.

(2) Briand, Rapport, p. 291.

bre a adopté cette manière de voir et a voté le texte de la Commission qui a été reconnu comme l'un des plus libéraux de la loi. Il faut voir aussi dans cette mesure une des dispositions les plus conformes au principe de Séparation placé en tête de la loi : l'ingérence administrative est sur ce point réduite presque à son minimum.

En effet elle ne s'exerce que dans un cas : celui où les anciens établissements du culte n'auraient pas procédé aux attributions prévues dans le délai d'un an à compter du jour de la promulgation de la loi. Ce délai expiré, les établissements du culte ayant légalement cessé de fonctionner, ne pouvaient plus faire aucun acte juridique ni posséder les biens, donc en faire l'attribution, à laquelle il devait être procédé par décret.

2. — A QUELLES ASSOCIATIONS SERONT ATTRIBUÉS LES BIENS.

Il était nécessaire de donner aux établissements chargés d'opérer la dévolution des règles précises leur indiquant les conditions que devaient remplir les associations auxquelles ils attribueraient les biens. De plus, des réclamations contre les associations attributaires étaient à prévoir, dont l'examen devait être guidé par avance.

Il fallait d'abord que les associations attributaires fussent « légalement formées suivant les prescriptions de l'article 19 », donc qu'elles aient pour objet exclusif l'exercice du culte, qu'elles se soient soumises aux dispositions

diversés de l'article 19. Elles devaient en outre être formées pour l'exercice du culte dans les anciennes circonscriptions des établissements attribuant.

C'était tout ce qu'imposait l'article 4, d'après le texte sur lequel commença la discussion. M. Briand, dans son rapport, avait bien dit que les associations qui demanderaient l'attribution des biens devaient être « sérieuses » et « représenter véritablement la collectivité des fidèles pratiquant le même culte ». Mais, outre que ces conditions étaient formulées en termes vagues, de signification imprécise, il n'y avait là que l'opinion du rapporteur ; la loi même était muette. Aucun texte ne fixait l'établissement attribuant et le juge.

Cette lacune avait été signalée à maintes reprises depuis le dépôt du projet ; la lettre des cardinaux regrettait qu'aucune garantie certaine ne résultât de la loi au sujet de l'orthodoxie des associations cultuelles ; quelques orateurs avaient critiqué le silence des textes à cet égard (1). Enfin — sur l'avis officieux, a-t-on dit, de très hautes personnalités ecclésiastiques, — M. Briand proposa à la Commission et lui fit adopter l'addition suivante : les biens seront transférés aux associations « qui, *en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice*, se seront légalement for-

(1) Voir notamment Barthou, *Off.*, Chambre, 1903, p. 1121 ; Ribot, *id.*, p. 1193. M. Ribot avait déposé un amendement tendant à donner les biens aux associations reconnues par l'évêque ou par le consistoire.

mées..... ». Ces quelques mots transformèrent la loi tout entière pour ce qui a trait à l'exercice du culte.

Leur première utilité, immédiate, était de donner aux fabriques une règle formelle pour la dévolution. Elles ne pouvaient attribuer les biens affectés à un culte qu'aux associations en conformité avec l'organisation générale de ce culte. Cette disposition très claire par elle-même fut encore expliquée, précisée, retournée en tous sens par les orateurs de la Chambre.

Pour M. Briand et M. Jaurès, l'existence des églises étant un fait, on ne pouvait pas ne pas en tenir compte. « Les églises ont des constitutions que nous ne pouvons pas ignorer ; c'est un état de fait qu'impose » (1). Et M. Ribot commentait ainsi, sans soulever aucune protestation, les explications du rapporteur : « Il résulte de la rédaction nouvelle de la commission que pour obtenir la dévolution de ce patrimoine dont M. le rapporteur indiquait l'origine, en disant qu'il a été constitué non pas par l'État, mais par les catholiques pour le culte catholique, pour le culte traditionnel de ce pays consacré par les siècles, dont nous connaissons la physionomie, et non par tel autre culte qui se rapprocherait du culte catholique sans être ce culte lui-même, — le culte catholique ce sont des prêtres en communion avec l'évêque et des fidèles en communion avec les prêtres attachés eux-mêmes à l'évêque et ensuite au pape, c'est bien là l'organisation —

(1) Briand, *Off.*, Chambre, 1905, p. 1607.

il faudra, dis-je, que l'association, pour obtenir cette dévolution et la jouissance de l'église, montre en cas de contestation, qu'elle a, en effet, un prêtre, comme disait M. le Rapporteur, et j'ajoute après lui un prêtre en communion avec son évêque, car un prêtre qui ne serait pas en communion avec son évêque ne serait pas un prêtre catholique » (1). Et comme le ministre des cultes donnait du nouveau texte une interprétation quelque peu vague et ambiguë, M. Ribot le pressa tant et si bien que ne pouvant s'échapper, M. Bienvenu-Martin fut réduit à dire son opinion exacte et à approuver sans restriction les paroles du rapporteur.

Le vote de l'article 4 ainsi modifié et interprété fit une impression énorme, différente selon les milieux. L'écho s'en répercuta dans la presse (2), à tel point que, peu de jours après, le débat se réouvrait sur la question de l'attribution des biens et qu'un nouvel article, l'article 8, était adopté à propos duquel on prétendit que la Chambre s'était déjugée.

Interprété à la lettre, l'article 4 ne s'appliquait qu'à la dévolution des biens par les fabriques aux associations cultuelles ; il réglait seulement la liquidation du patrimoine des anciens établissements du culte. Cette opération terminée il n'avait plus aucune portée, aucune valeur. Cependant son importance était grande, car l'attri-

(1) Ribot, *Off.*, Chambre, 1905, p. 1604.

(2) Voir notamment l'article de M. de Mun dans la *Croix*.

bution, une fois faite d'après le principe qu'il posait, devait être définitive en pratique. Il était certain en effet que presque tous les établissements publics du culte transmettraient leurs biens à des associations conformes aux règles d'organisation générale du culte que ces établissements représentaient. C'était, avec les conditions relatives à la constitution des associations cultuelles, supposées remplies, la seule exigence de la loi.

L'article 6 du projet, non encore discuté, prévoyait bien des réclamations ultérieures par des associations rivales qui prétendraient mieux représenter la communauté des fidèles. Mais comment devaient être jugées ces réclamations, dont la connaissance était donnée aux tribunaux civils ? De quels motifs auraient à s'inspirer les tribunaux ? Avant le vote de l'article 4, la loi ne les indiquait pas.

M. Briand avait dit seulement dans son rapport, que pour juger les différends, outre les raisons de droit — conformité des associations aux lois de 1901 et de 1905 ; régularité de la dévolution —, le tribunal devait examiner si les associations rivales étaient sérieuses, et quelle était parmi celles-ci, celle qui continuait à représenter les fidèles. La garantie était insuffisante et c'était par crainte plutôt de la liberté d'appréciation des tribunaux, dont la loi ne guidait pas les décisions, que de dévolutions injustes par les fabriques, que des protestations s'étaient élevées au sujet de l'attribution des biens telle que la réglait le projet.

L'introduction de « la conformité aux règles générales

du culte » donnait un poids considérable aux explications du rapporteur : elle liait les tribunaux. Car il est évident que l'addition avait été demandée et effectuée surtout dans ce but. La discussion de l'article 4 ne porte pas tant sur l'attribution même par les fabriques que sur les compétitions ultérieures entre associations.

Ainsi donc avant même d'être voté, l'article 4 recevait une extension très grande dans sa durée ; il s'appliquait alors, dans l'esprit du législateur, aux réclamations subséquentes à la dévolution.

* * *

Or, quand l'article 6 (devenu l'article 8 de la loi) qui ne réglait dans le projet que la question de compétence, arriva devant la Chambre, il était absolument transformé par la Commission qui avait fait sien un amendement de MM. Caillaux, Cruppi, etc... Cet amendement, œuvre de la délégation des gauches, non seulement modifiait la compétence pour les compétitions entre associations culturelles, mais elle déterminait les motifs qui devaient dicter la décision du juge. Son origine, plus encore que les dispositions qu'il contenait, fut suspecte ; et l'article 8 apparut comme créé pour détruire d'une façon détournée l'article 4. A coup sûr les intentions qui avaient présidé à la rédaction de l'amendement n'étaient pas des plus libérales. Mais les intentions politiques importent peu en ma-

tière d'interprétation d'un texte de loi : il faut examiner comment ce nouveau texte fut présenté et surtout quelle est sa portée.

Le paragraphe troisième de l'article 8 donne compétence au Conseil d'État en matière de compétitions entre associations cultuelles, et porte que ce tribunal « jugera en tenant compte de toutes les circonstances de fait. »

M. Briand, dans son rapport, avait insisté sur les avantages que présentait la compétence des tribunaux civils. Aussi quand il proposa de donner au Conseil d'État la connaissance des réclamations des biens ecclésiastiques par des associations cultuelles, ses adversaires ne manquèrent pas de lui opposer et son ancienne opinion, et, avec quelques autres, les raisons qu'il en avait fait valoir. Sans s'arrêter à celle d'ordre constitutionnel, que le Conseil d'État est un tribunal d'exception depuis ses origines les plus lointaines, il en est de pratiques qui ont une grande force. Le Conseil d'État a son siège trop loin du lieu du litige, ce qui entraîne des frais considérables et des lenteurs que la surcharge imposée à la section du Contentieux par ces nouveaux procès ne ferait qu'accroître ; par contre le tribunal d'arrondissement, situé dans le pays, est beaucoup plus à même de juger de la réalité des choses, sans qu'il soit besoin d'enquêtes longues et coûteuses. De plus l'arrêt rendu par le Conseil d'État n'est susceptible d'aucun appel, ce qui diminue les garanties déjà très amoindries par l'inamovibilité des juges. Enfin, dernier argument, la compétence d'un tribunal

administratif dont le caractère demi-politique éveille la méfiance des plaideurs, nous éloigne un peu plus du véritable esprit dans lequel aurait dû être réalisée la Séparation : la réforme à accomplir, c'est de donner aux églises et aux religions le droit commun, donc des tribunaux de droit commun, non des tribunaux d'exception.

Le rapporteur combattit ces objections excellentes par des motifs non moins judicieux. L'éloignement du Conseil d'État des lieux où s'élèvent les contestations est un gage d'impartialité ; voyant de haut les affaires parce que de loin, le Conseil d'État ne sera pas influencé par des querelles locales. Ses membres sont en général des hommes sérieux et compétents ; les arrêts, rendus par des juges plus éclairés et plus nombreux que dans les tribunaux civils, seront à l'abri des fantaisies intellectuelles d'un président. L'amovibilité des conseillers d'État n'est pas plus un danger, que le désir d'avancement des magistrats civils ; la pratique a permis d'ailleurs de comparer les qualités de science et d'impartialité de chacun de ces corps : le désavantage n'est pas au Conseil d'État. Et dans l'espèce, malgré la surcharge des affaires, il était préférable qu'un seul tribunal jugeât, ce qui donnait sans délai et sans tâtonnements l'unité de jurisprudence d'autant plus appréciable que tous les litiges auraient été identiques.

La question est en somme d'une importance toute relative, bien faible à côté de l'autre modification à l'article 8. Le seul inconvénient sérieux était que la compétence du

Conseil d'État pouvait faire préjuger, de la propriété de l'État sur les biens ecclésiastiques, tout au moins donner argument aux partisans de cette théorie : la connaissance donnée à un tribunal administratif des compétitions entre associations équivaut à l'organisation d'un contrôle sur les biens. Or on n'a pu donner à l'Administration cette surveillance que parce que les biens appartiennent à l'État. Mais on a déjà vu que maintes dispositions de la loi de 1905 permettent d'expliquer autrement ce prétendu contrôle : par ce fait que la loi de 1905 n'est pas une véritable loi de Séparation, que le culte n'est pas une affaire purement privée, mais un service d'intérêt public, et que le législateur moderne reste, même quand il décide la désaffectation d'un service public, de tendances étatistes.

*
* *

Le second changement apporté à l'article 8 paraît aller directement à l'encontre de l'article 4. Disposant au sujet du même cas, il semble à première vue, non confirmer l'article 4, mais édicter une solution opposée. Le Conseil d'État devra d'une part donner gain de cause à l'association qui se sera conformée « aux règles d'organisation générale du culte dont elle se propose d'assurer l'exercice » ; mais il est dit plus loin, comme si le législateur s'était ravisé, qu'il devra prononcer « en tenant compte de toutes les circonstances de fait. » L'émotion que souleva ce se-

cond texte fut très vive, d'autant plus que quelques membres de la majorité, parmi lesquels le président de la Commission, avaient donné à l'article 8 nouveau une signification très menaçante en mêlant aux éloges de cette disposition d'acribes critiques contre l'article 4 et des commentaires politiques. M. Buisson avait même donné son opinion en demandant le rejet d'un amendement de M. Grosjean, qui tendait à modifier ainsi le § 3 de l'article 8 : « Lequel (Conseil d'État) prononcera conformément aux dispositions des articles 4 et 17 (l'art. 19 actuel) et en tenant compte de toutes les circonstances probantes de fait. » C'était exclure de la formule très large « les circonstances de fait », la règle précise de la « conformité aux règles générales du culte. »

Certains avaient aussi ramené à la lettre même du texte la portée de l'article 4. « L'article 4 prévoit les conditions dans lesquelles les fabriques transmettront leurs biens, tandis que notre article [8] devra inspirer la juridiction qui prononcera définitivement » (1). C'était donner à chacun des articles en question une application tout étrangère à celle de l'autre ; c'était en réalité restreindre celle de l'article 4 à un acte purement provisoire de liquidation. M. Ribot avait insisté sur ce résultat ; pour le combattre, il s'était tenu au texte même et était arrivé à peu près aux conclusions de M. Pelletan.

Cependant ces conclusions ne sont pas exactes : dans

(1) Pelletan, *Off.*, Chambre, 1903, p. 1928.

l'interprétation donnée par M. Ribot, il ne faut voir qu'une méthode de discussion ; et la thèse de MM. Pellétan et Buisson fut contredite par ceux-là mêmes qui avaient défendu contre eux l'article 4. « Vous avez décidé que c'est l'établissement public du culte, organe constitué des catholiques, qui fera la première dévolution. Il va de soi que cet organe constitué des catholiques, quand il fera la dévolution, ne la fera qu'à une association en conformité par ses statuts avec les règles de l'Église catholique. Et alors, s'il n'en était pas de même pour la deuxième dévolution, s'il suffisait à un groupement quelconque de citoyens, sans attache précise avec l'organisation du culte, d'élever une prétention devant le Conseil d'État, pour que le Conseil d'État, sans tenir compte de cette conformité aux règles générales du culte, pût lui faire l'attribution des biens, qu'auriez-vous fait ? Vous auriez purement et simplement supprimé la première dévolution, puisqu'il suffisait d'une prétention élevée par un groupe quelconque pour faire tomber la dévolution première et se faire créer une nouvelle dévolution selon des règles différentes ; vous auriez fait tomber la première dévolution, et c'est la seconde dévolution qui deviendrait la première » (1).

Tous étaient bien d'accord sur ce point que, rigoureusement l'article 4 s'applique à la dévolution par les fabriques, et l'article 8 aux contestations portées devant le Conseil d'État. Mais tandis qu'une partie de la majorité

(1) Jaurès, *Off.*, Chambre, 1905, p. 1887.

suivait l'opinion de MM. Buisson et Pelletan, l'autre partie, la plus nombreuse, — si l'on se reporte au vote de l'article 4 — et la plus autorisée, MM. Jaurès et Briand en tête, interprétait le nouveau texte de l'article 8 d'une façon beaucoup plus libérale.

Parmi les circonstances de fait qu'aurait à examiner le Conseil d'État, la première est la conformité aux règles générales du culte : condition essentielle et nécessaire sans laquelle il n'y a pas d'attribution possible. « Il me paraît impossible que parmi les circonstances de fait qui doivent servir au tribunal pour sa décision, ne figure pas cette circonstance caractéristique de l'association cultuelle, à savoir qu'elle est une association cultuelle ; c'est là le fait essentiel, organique, fondamental et cette association est cultuelle parce qu'elle est fondée en conformité avec les règles générales d'organisation du culte..... Le fait d'appartenir à un culte déterminé, fait visé par l'article, est une circonstance décisive et non pas arbitraire et superficielle quelconque, un de ces éléments essentiels qui constituent non pas une condition suffisante, mais une condition nécessaire » (1). Et M. Briand reprenait à peu près les termes dont il s'était servi pour développer l'article 4 : « L'association doit avoir en elle ou à sa disposition le moyen de réaliser son but, son objet, c'est-à-dire un prêtre. Or un prêtre n'est pas un personnage quelconque que nous puissions créer au gré de nos désirs ou

(1) Jaurès, *Off.*, Chambre, 1903, p. 1832.

de nos fantaisies. On sait ce qu'il est, ce qu'est sa fonction et de qui il la tient » (1).

M. Georges Berry proposa un amendement tendant précisément à faire de la conformité aux règles générales du culte une question préjudicielle, les circonstances de fait ne devant être examinées qu'après sa solution : « Dans les cas où les biens attribués en vertu des articles 4 et 6 [8] paragraphe 1^{er}, seraient dès l'origine ou dans la suite réclamés par plusieurs associations formées en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice..... (le reste sans changement au texte adopté) ». Cet amendement fut, il est vrai, repoussé, mais par cela qu'inutile.

Les explications données par MM. Briand et Jaurès ont l'avantage de ne pas mettre en contradiction l'article 8 et l'article 4. La discussion de l'article 4 porte en effet presque entièrement sur les contestations portées devant les tribunaux par les associations rivales ; les exemples donnés pour faire comprendre la signification précise de ce texte ont été toujours choisis dans cet ordre de faits. A moins de qualifier la loi d'incohérente — et certainement le Conseil d'État ne l'aurait pas fait — on ne peut donc entrevoir l'article 8 qu'à travers l'article 4. On ne peut pas ne pas tenir compte de ce fait primordial pour une association cultuelle : la conformité aux règles générales du culte. L'article 4 a pris dans la loi une importance excep-

(1) Briand, *id.*, p. 1916.

tionnelle, hors de proportion avec la lettre de son texte ; il a été appelé « le pivot de la loi » ; il a été considéré comme la clef de voûte de tout l'édifice. Ainsi tout doit reposer sur lui et s'y rattacher : sinon, la construction, si habile soit-elle, s'écroule. Il ne faut donc pas séparer les articles 4 et 8 ; surtout il serait dangereux pour l'équilibre du système, de les opposer l'un à l'autre.

Cependant si l'article 8 ne détruit pas l'article 4 il dit autre chose ; il est plus compréhensif et paraît donner au juge un pouvoir plus large d'appréciation. Quels en sont le sens et la portée, sous la réserve dès à présent admise des dispositions de l'article 4 ?

L'article 4 donnait à l'évêque ou au consistoire une autorité absolue sur la dévolution des biens par les anciens établissements du culte. Le résultat était excellent, les établissements du culte étant seuls en cause. Mais, a-t-on dit, dans le cas où une instance aurait été engagée, l'article 4 n'aurait pu s'appliquer : il est contraire aux principes fondamentaux de notre droit public de soumettre les arrêts des tribunaux à la volonté des particuliers. La loi ne pouvait par conséquent porter que les décisions des évêques ou des consistoires s'imposeraient au juge. C'est pourquoi la loi dit que le Conseil d'État devra tenir compte de toutes les circonstances du fait. Le rôle de l'évêque se réduit à celui d'un expert en théologie, dont les conclusions ne peuvent pas en droit théorique s'imposer aux tribunaux.

La raison est assez faible. L'agrément de l'asso-

ciation par l'évêque est une pure question de fait ; et les questions de fait s'imposent au juge sans que pour cela sa souveraineté soit atteinte. C'est ainsi que l'ont compris les Américains. Loin de craindre l'ingérence de « Rome » dans leurs affaires, ils subordonnent — quelques législations le disent expressément — les jugements de leurs tribunaux en matière religieuse aux décisions ou avis préalables des autorités ecclésiastiques compétentes d'après l'organisation de chaque Église (1).

En Allemagne aussi les tribunaux ne statuent qu'après avoir au préalable pris l'avis des évêques.

Ces exemples n'ont pas entraîné le Parlement français. Bonne ou mauvaise, sa volonté subsiste : le Conseil d'État jugera selon toutes les circonstances de fait. Mais comme à la tête de ces circonstances se trouve le fait de savoir si le curé est ou non d'accord avec son évêque légitime et que la conformité aux règles générales du culte est une condition nécessaire de toute attribution de la première comme des suivantes, l'article 8 se réduit à une sorte de proclamation platonique de l'indépendance des tribunaux vis-à-vis de l'Église, principe que personne n'a mis en doute depuis 1789.

Cependant les auteurs de l'article 8 nouveau se sont ingénies à trouver des applications pratiques. Quelques espèces, bien peu nombreuses, ont été cherchées à grand

(1) V. à ce sujet les passages de l'Encyclopédie anglo-américaine de Portland, cités par M. Jaurès. *Off.*, Chambre, 1903, p. 1638.

effort dans les conflits qui peuvent survenir entre l'évêque et le curé de l'association pour des raisons politiques, dans une compétition entre deux associations soutenues chacune par un évêque et quelques autres analogues. Tous ces cas sont chimériques. La hiérarchie et l'unité catholiques sont organisées de telle sorte que les évêques n'iront jamais soumettre aux tribunaux laïques les conflits qui pourraient s'élever entre eux ou avec un curé ; ces conflits seraient tranchés par le Pape. M. l'abbé Gayraud l'a démontré sans qu'on ait pu le réfuter.

L'article 8 reçoit pourtant une application, non prévue par le législateur, au sujet des cultes protestants. Il n'y a pas de règles d'organisation générale de ces cultes. Leur religion est surtout individuelle. Les sectes sont très nombreuses ; elles vivent souvent en bonne intelligence, et deux confessions différentes avaient parfois le même établissement public pour les représenter, le même temple pour les offices religieux. Après la loi de Séparation, les sectes les moins importantes, pouvant exister et prospérer librement, se sont éloignées de celles avec lesquelles elles vivaient et ont réclamé une partie des biens. Une compétition de cette nature se produisit à Bellevue ; mais les parties ayant commis un arbitre pour les départager, l'affaire n'alla pas devant le Conseil d'État.

Quelques membres de la majorité ont tenté de faire admettre un autre cas d'application de l'article 8. Quand un pays dont la totalité ou l'immense majorité de ses habitants change de religion ou se révolte contre les

autorités ecclésiastiques auxquelles ces habitants étaient soumis, et quand alors une association réclame les biens, ces biens doivent, d'après l'article 4 être conservés à leur affectation. Mais l'article 8 prévoit toutes les circonstances de fait parmi lesquelles une des plus importantes réside dans les nombres relatifs des adhérents à chaque association rivale. Aussi dans le cas précité les biens doivent être partagés au prorata du nombre des individus représentés par chaque association, et même réunis à celle qui compte la très grande majorité des habitants de la circonscription. Cette opinion n'a pas été admise en principe : vraie pour les protestants dans l'hypothèse expliquée plus haut, elle est contraire à l'affectation des biens au culte. Les biens affectés à un culte sont la propriété de ce culte indépendamment des adhérents à ce culte, et ils ne sont pas la propriété d'un groupe local. D'ailleurs si le schisme ne s'étendait pas, c'est qu'il serait mort-né et la religion dont il est issu reprendrait vite sa place ; il serait alors contraire au droit qu'après cette crise, le culte ancien fût privé de ses biens. Si le schisme prenait une grande extension, il y aurait, comme l'a dit spirituellement M. Jaurès, des circonstances de fait qui modifieraient avec ou sans l'aide des lois et même malgré elles la propriété des biens affectés à la religion diminuée.

*
* *

L'article 8, si on en retranche l'article 4 qu'il contient, est en somme réduit à rien au moins pour les cultes catholique et même israélite ; il ne peut s'appliquer qu'aux protestants. L'article 4 garde donc dans la dévolution des biens son influence prépondérante. Loin d'être détruit par l'article 8, il en reçoit plutôt une nouvelle extension puisque par lui sa portée s'étend à toutes les questions qui, dans l'avenir, pourraient concerner le sort des biens et des édifices du culte. Il devra être le principe directeur de toute décision judiciaire, de tout décret d'attribution des biens en vertu même des articles 9 et 13 et aussi de toute loi ou de tout décret qui, suivant cet article 13, prononcerait la désaffectation d'une église ou d'un temple. C'est sur lui que repose toute la question de la dotation des associations cultuelles.

CHAPITRE IV

NATURE JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

Une question a été laissée absolument de côté par la loi de Séparation. Elle concerne les biens nouveaux que peuvent acquérir les associations cultuelles (1). Il se peut que dans l'avenir leur patrimoine s'accroisse par fondations ou par excédent d'actif constitué en fonds de réserve. La loi n'a rien dit de ces biens. Il n'en a été parlé qu'incidemment, à propos de l'article 9. M. Ribot a demandé si en cas de dissolution d'une association cultuelle les biens acquis par elle suivraient le sort des biens qui lui auraient été dévolus par les anciennes fabriques. Le rapporteur a répondu avec raison — ces nouveaux biens n'ayant jamais été publics — que l'article 9 ne s'y appliquait pas et que l'association pourrait en disposer, sans que l'administration intervînt par un décret. Est-ce à dire que l'association serait la propriétaire absolue de ces biens ?

(1) Il est tout à fait conforme à l'idée de Séparation que le législateur ne se soit pas occupé de cette question. Mais le législateur s'est mêlé de tant de choses qui ne le regardaient pas en régime de Séparation que cette omission peut être regardée comme un oubli.

Il semble que cette interprétation ait été en effet donnée. Elle est inexacte. Ces biens sont de même nature que ceux ayant appartenu aux Fabriques : leur propriétaire réel est le culte (1) ; l'association n'est ici encore que *trustee*. Et ils sont affectés au culte par cela même et par cela seul qu'ils appartiennent à une association ayant pour objet exclusif le culte, qui n'est constituée que pour assurer ce service d'intérêt public.

Ceci résulte de ce que l'affectation au culte, qui rejailit sur les biens de l'association, est l'élément constitutif de cette association. La loi du 1^{er} juillet 1901 a bien été employée pour la création des nouveaux établissements du culte. Mais de l'institution qu'elle régit il n'a été emprunté que la forme ; ou du moins l'essence de l'association de 1901 a été modifiée à ce point par sa destination spéciale au culte, qu'une institution nouvelle en est sortie, résultat de la combinaison de ces deux idées : idée d'association et idée d'affectation. La seconde seule est à préciser pour connaître la nature juridique de l'association cultuelle de 1905.

L'affectation qui pénètre l'association de 1905 est de même nature que celle qui liait l'ancienne fabrique au

(1) Par conséquent, quand une association cultuelle disparaît, elle ne peut attribuer les biens acquis par elle qu'à l'établissement qui doit assurer à sa place l'exercice du culte, sous peine de voir attaquer, en vertu de l'article 8 de la loi de 1905, cette dévolution. Il faut aussi conclure de là que si le culte disparaît, les biens de l'association dissoute deviennent des biens sans maître que l'État peut réclamer.

service du culte. A ce point de vue, peu de choses ont été changées par la loi de 1905. Dans ces deux organisations, l'une préexistante à la loi de 1905 et l'autre créée par elle, les associations cultuelles et les anciens établissements du culte, fabriques, évêchés, consistoires et autres, sont les organes correspondants. Ils sont exclusivement affectés aux mêmes fonctions : l'exercice du culte, l'administration du temporel des religions ; ils ont sur les biens du culte des droits identiques, propriété ou jouissance limitées par l'affectation au culte de ces biens. Mais ici s'arrête le parallélisme ; une divergence éloigne association cultuelle et fabrique : l'affectation de la fabrique au service du culte résultait de son caractère d'établissement public. Les établissements du culte ayant été supprimés en tant que publics par l'article 2 de la loi de 1905, et leur forme nouvelle étant l'association de 1901, institution privée, il est impossible d'identifier la fabrique et l'association de 1905.

On ne peut pas plus appliquer cet élément d'affectation des associations cultuelles en leur prêtant le caractère d'établissements d'utilité publique. Un amendement de M. Leygues en ce sens a été rejeté : Il serait difficile de contredire la volonté aussi nettement déclarée du législateur. Où découvrir alors la nature juridique des associations de 1905, qui ne sont ni des associations ordinaires, ni des établissements publics, ni même des établissements d'utilité publique ?

« Jusqu'alors, l'idée d'affectation ne s'appliquait guère

qu'à des édifices et à des biens consacrés à un service public, administrés, sinon détenus et possédés, par conséquent par un établissement public, ou une personne morale de droit public. C'est en cela que se résumait la notion juridique d'affectation ; dans un sens moins précis on parlait encore volontiers d'affectation comme synonyme de **fondation**. Et comme la fondation privée n'existe pas en droit français, on **visait par là** surtout la création d'un établissement d'utilité publique. Telles étaient les deux applications les plus usuelles de l'idée d'affectation (1). Les deux applications étant à rejeter dans l'espèce qui nous occupe, une seule reste à examiner : c'est la fondation privée.

L'association de 1905 est-elle une fondation privée ? Une objection se présente : la fondation privée n'existe pas en France ; nous n'avons rien de tel parmi nos institutions juridiques. Dès lors, on ne peut légitimement faire intervenir cette institution dans une matière minutieusement réglée par la loi, quand la loi n'en parle pas.

Il serait certainement inexact d'admettre ici la fondation privée comme une institution juridique concrète, composant à elle seule l'établissement créé par la loi de 1905. Pour que l'association de 1905 fût une fondation privée, il eût fallu un texte : ce texte n'existe pas. Bien au contraire, l'article 18 contredit une telle hypothèse, en donnant comme unique base aux nouveaux établisse-

(1) Saleilles, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1906, p. 849.

ments du culte la loi de 1901, c'est-à-dire l'association.

Mais ce qui s'est introduit dans l'institution de 1905, c'est l'idée même de la fondation privée. Elle a pénétré l'idée d'association, en a transformé l'essence, en a fait un corps tout autre, non d'apparence, mais d'intime composition, qu'il est légitime de nommer association-fondation.

Et il n'était pas besoin d'un texte pour cela. Nous nous trouvons ici en présence d'une chose toute naturelle : une nouveauté dans nos coutumes juridiques. La fondation de droit public existe en France, et le Code n'en parle pas. Rien n'est moins étonnant que la fondation privée chez nous sans que le législateur apostille son arrivée. Nos voisins l'ont comme institution ; elle est réglée par le Code civil allemand et le nouveau Code civil hongrois ; elle existe dans les « Charities » anglaises. Elle est très vivante dans ces divers pays (1).

Un testateur ingénieux essaya même — peut-être inconsciemment — de l'utiliser en France. Il avait institué comme légataires universels deux personnes à charge d'employer sa fortune à fonder et entretenir une œuvre hospitalière. Le testament contenait ce passage caractéristique : « Pour assurer la perpétuité de l'œuvre et la distinction entre le patrimoine personnel à chacun de mes héritiers et les biens recueillis dans ma succession,

(1) V. à ce sujet les lettres adressées à M. Saleilles par les professeurs Huber et Gierke. *Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1907, n° 1.

j'invite mes héritiers à former une société civile de longue durée ayant pour objet de réaliser le but que j'indique, et dont l'apport consistera précisément dans les biens recueillis dans ma succession... Les membres (de la société) en cas de décès seront choisis par les deux survivants pour perpétuer l'œuvre et atteindre son but. » N'était-ce pas là créer une véritable fondation privée, une association-fondation ? « On a cherché à assurer la propriété indépendante et la perpétuité de la fondation par d'autres voies détournées, telles que la formation, par exemple, de sociétés constituées suivant un statut fixé par le fondateur et se recrutant conformément à ses dispositions. Il y aurait ainsi comme une combinaison de l'idée de fondation et de l'idée d'association. Au fond, et en réalité, il n'y aurait qu'une association de gérants et non de propriétaires, puisque, par définition, la propriété par le fait même de son affectation à un but, échappe à la disposition des associés et même aux modifications statutaires qu'ils pourraient vouloir prendre par la suite » (1).

Le testament fut attaqué par les héritiers, mais la jurisprudence donna raison au testateur (2). Il se produit, dans notre droit, une réelle évolution de la fondation de

(1) Saleilles, *Rapport sur les fondations*. — *Bulletin de la Société d'Études Législatives*, 1906, p. 474, où l'auteur se réfère à ce testament. — V. aussi Hauriou, *op. cit.* ; Berthélemy, *Journal des Débats* du 5 mai 1906 ; Hayem, *op. cit.*

(2) Cass. 12 mai 1902. V. sur cet arrêt les *Fondations par Testament*. *Revue trimestrielle de droit civil*, 1904, p. 253.

droit public à la fondation privée. Cette évolution devait inévitablement impressionner le nouvel organe destiné à assurer par le moyen de petits groupes d'associés l'exercice du culte à des collectivités nombreuses. Le malheur est qu'elle n'ait pas été assez avancée pour que son influence se manifestât avec assez de force et de précision, et que l'idée de fondation apparût dans un texte ou tout au moins dans les débats et les commentaires de la loi. On n'a pas su délimiter les nécessités de l'affectation avec les droits des associés. Peut-être la jurisprudence aurait-elle opéré cette délimitation si les associations cultuelles avaient pu se constituer : ses tendances actuelles en matière de fondations donnaient toutes garanties à cet égard et autorisaient à prévoir l'application à la fois la plus juridique et la plus conforme au droit canonique des articles 4, 8, 13 et 19 de la loi de 1905.

DEUXIEME SECTION

L'EXERCICE DU CULTE EN DEHORS DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

I

L'organisation du culte au moyen des associations prévues par la loi du 9 décembre 1905, mise en pratique par les protestants et les israélites, fut rendue impossible pour les catholiques par le refus du Pape d'autoriser tout essai des « cultuelles » et même des associations canonico-légales qu'avaient approuvées les évêques. D'autre part, la loi de 1905 paraissait interdire tout autre mode d'exercice du culte, au moins selon l'interprétation commune et notamment d'après la circulaire du Ministre des cultes du 31 août 1906.

L'Eglise de France était comme enfermée dans une impasse par cette double prohibition. Cependant le culte existait; il fallait, malgré tous les obstacles, qu'il s'exerçât. Les catholiques ne pouvaient pas aller contre les ordres de Rome; un seul moyen restait donc: ne pas s'occuper de la loi. C'est ce que décidèrent les évêques dans leur seconde assemblée, tenue en septembre 1906.

M. Briand le comprit aussi et se résigna de bonne grâce à sacrifier la loi dont il était l'auteur. Il s'attacha, puisque les catholiques ne voulaient pas en profiter, à leur laisser le droit commun. Le droit commun dérivait immédiatement des principes même de la loi de 1905 : il s'appelle la liberté. Cependant il fallut de longs mois, plusieurs circulaires et deux lois pour le donner à l'Église. Il est intéressant de voir le chemin peu à peu parcouru, dont le terme est précisément la Séparation, ainsi réalisée par le Pape qui n'en voulait pas, malgré ceux qui avaient tenté de l'accomplir et y avaient échoué en partie.

*
* *

La loi du 9 décembre 1905 ne prévoyait aucune manifestation isolée, accidentelle du culte, ni qu'un culte pourrait repousser, avec le caractère public qu'elle imposait, l'ingérence administrative qui en était la conséquence. Aussi la circulaire du 31 août 1906 posait-elle cette règle : « Pas d'exercice public du culte possible en dehors des associations cultuelles ». Cependant l'Assemblée des Évêques s'étant arrêtée à cette solution contraire : « rester dans les églises, y continuer les offices jusqu'à ce que la force nous contraigne à les quitter », on chercha un moyen légal d'exercice du culte en dehors des associations cultuelles.

L'article 25 parlait de la loi du 30 juin 1881 pour dis-

penser les réunions tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle des formalités de l'article 8 de cette loi, mais aussi pour exiger une déclaration dans les formes de l'article 2 de ladite loi. M. Briand se servit de cet article 25 pour donner une nouvelle formule de l'exercice du culte : la réunion publique. Il posa, à ce sujet, dans une lettre datée du 12 octobre 1906, la question suivante : Si l'exercice du culte par voie d'action collective est impossible et interdit en dehors des associations cultuelles, la loi est « muette à l'égard des initiatives individuelles qui tendent au même but sans concert ni entente d'aucune sorte impliquant une association de personnes ou de capitaux. J'estime que, par cela même qu'elle ne les prohibe pas sous des sanctions civiles ou pénales, elles sont licites. »

Le Conseil d'État répondit dans le même sens par un avis d'où se détachent ces considérants :

« Que le principe de la liberté des cultes ainsi posé [par l'art. 1^{er}] s'applique aussi bien aux individus qu'aux collectivités sous la réserve, pour celles-ci, de se constituer en associations cultuelles ;

« Que, conformément à ce principe, l'article 44 abroge intégralement dans l'intérêt des individus comme dans celui des associations cultuelles l'article 294 du Code pénal d'après lequel il était interdit d'accorder ou de consentir l'usage de sa maison ou de son appartement pour l'exercice d'un culte sans la permission de l'autorité municipale ;

« Considérant d'autre part que l'article 25 n'a pas une portée moins générale, qu'en effet en accordant un régime de faveur par la dispense de certaines pénalités prescrites par la loi du 30 juin 1881 aux « réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition », cet article implique nécessairement que les autres réunions publiques cultuelles sont placées sous le régime du droit commun établi par ladite loi ;

« Considérant, dès lors, que la loi du 9 décembre 1905 ne met aucun obstacle à ce que des individus agissant en dehors de toute espèce d'association organisent des réunions publiques cultuelles dans les conditions du droit commun tel qu'il résulte de la loi de 1881. »

Ainsi l'exercice du culte était maintenant possible même d'une façon permanente par le moyen des réunions publiques. Il était possible, mais difficile en pratique par suite de l'article 2 de la loi de 1881 qui exige une déclaration préalable à chaque réunion. Le ministre applanit encore cette difficulté. L'article 25 déclarait qu'une seule déclaration était suffisante « pour l'ensemble des réunions permanentes, périodiques ou accidentelles qui auront lieu dans l'année ». M. Briand, dans une nouvelle circulaire, du 1^{er} décembre 1906, appliqua cette disposition aux réunions cultuelles en dehors de toute association.

L'Église recevait donc mieux que le droit commun de 1881. La loi du 2 janvier 1907 lui en donna un autre, celui de 1901. L'art. 1^{er} porte que le culte pourra s'exercer

soit selon la loi du 9 décembre 1905, soit selon la loi du 1^{er} juillet 1901, soit selon la loi du 30 juin 1881.

En matière de réunion, en matière d'association, le culte tombait sous l'empire du droit commun réclamé avec tant d'insistance. C'était encore insuffisant. Le Pape avait interdit la déclaration de réunion, et la troisième assemblée des Evêques repoussé le régime des associations de 1901. Et le culte, en dépit des nombreuses poursuites intentées pour contraventions à la loi de 1881 continuait à s'exercer comme par le passé. Cette situation ne pouvait durer ; elle était ridicule, les condamnations étant de nul effet. Une seule chose restait à faire : supprimer la déclaration pour les réunions cultuelles. Le Gouvernement déposa un projet de modifications de la loi de 1881, projet qui devint la loi du 28 mars 1907. Le culte pouvait enfin être célébré librement, sans aucune entrave.

Le résultat final était heureux ; mais la méthode employée pour y parvenir prête à critique. Le culte repose maintenant sur le principe de la liberté de réunion. L'assimilation est inexacte et aurait dû logiquement conduire à des solutions opposées à celles qui en furent tirées. L'article 25 de la loi de 1905 a parlé de la loi de 1881 plutôt pour en distinguer les réunions cultuelles que pour les faire rentrer dans la catégorie des réunions publiques. Il exige bien une même formalité, la déclaration : mais ce renvoi à la forme même d'un acte ne peut légitimer l'identification.

En supposant que l'article 25 mît sous le régime de la

loi de 1881 les réunions du culte, la circulaire du 1^{er} décembre 1906 était illégale, car elle étendait à de simples réunions une dispense de formalité accordée aux associations cultuelles seules à raison de leur caractère permanent (1). Et surtout les réunions publiques permanentes ou périodiques deviennent une association véritable des individus qui s'assemblent : comment alors assurer par réunions publiques, selon la loi de 1881, l'exercice régulier du culte, sans retomber dans le domaine de l'association ? Il est vrai que la loi du 2 janvier 1907 autorise l'exercice du culte par association de 1901 : la situation est légale depuis cette époque.

La vérité est que la réunion cultuelle n'est pas une réunion ordinaire et que l'exercice régulier et permanent d'un culte ne crée entre les adhérents de ce culte aucun lien d'association : il n'y a pas « convention » comme l'exige l'art. 1^{er} de la loi de 1901, il y a une communauté d'idées, de sentiments religieux, de prières, qui n'est pas un contrat. A ce point de vue comme à celui de la loi de 1881, la loi du 2 janvier 1907 était donc inutile.

Juridiquement la situation actuelle du culte catholique dérive directement de l'art. 1^{er} de la loi de 1905, et non de la loi de 1881, du principe de liberté des cultes, et non du principe de liberté de réunion. Si les cultes peuvent s'exercer

(1) Cette déclaration exigée des associations cultuelles n'est pas tant une déclaration de réunion qu'une déclaration du local ; l'article 25 parle des réunions tenues dans les locaux appartenant aux associations cultuelles ou mis à leur disposition. V. Hayem, *op. cit.*, p. 240.

librement, les réunions du culte sont libres, sans autre restrictions que celles édictées par la loi dans l'intérêt de l'ordre public. Or la loi n'édicte la déclaration qu'au regard des associations, corps constitués placés sous la protection et la surveillance de l'État. Quand le culte s'exerce pour ainsi dire tout seul, les cérémonies par lesquelles il se manifeste ne sont pas soumises à cette obligation : cela résulte du silence même de la loi sur les réunions du culte sans associations.

De plus il faut se rappeler que la loi de 1881 a été faite à une époque où la liberté des cultes n'existait qu'en partie, et d'autre part, que l'article 25 de la loi de 1905 comme tous ceux de cette loi qui traitent des associations cultuelles, sont le résultat d'une conception d'organisation d'un service d'intérêt public.

II

Il ne suffisait pas de donner au culte catholique la liberté d'exercice à laquelle il avait droit, d'après l'article 1^{er} de la loi de Séparation. Les églises ne pouvaient pas lui être enlevées par cela seul que l'association concessionnaire n'existait pas : elles étaient sa propriété, elles devaient lui rester. Après que fut connue l'Encyclique du 10 août 1906, les évêques résolurent de garder les églises et le Gouvernement déclara à plusieurs reprises qu'il ne les prendrait pas aux catholiques. La loi du 2 janvier 1907, confirme expressément cette déclaration.

L'article 5 laisse « les édifices affectés à l'exercice du culte... à la disposition des fidèles et des ministres des cultes pour la pratique de leur religion ». C'est le maintien de l'affectation même à défaut d'association cultuelle; c'est la propriété réelle du culte sur les édifices, de nouveau reconnue.

En outre, aux termes de l'article 5, « la jouissance gratuite en pourra être accordée » à des associations formées selon les lois de 1905 ou de 1901, ou encore aux ministres des cultes dont les noms seront indiqués dans les déclarations prescrites par l'article 25 de la loi de 1905, au moyen d'un contrat de jouissance passé en la forme d'acte administratif, du préfet ou du maire (1).

L'idée des contrats de jouissance fut acceptée par les évêques : des pourparlers s'engagèrent qui aboutirent en plusieurs pays, mais qui, après un mois de négociations, échouèrent à Paris. L'archevêque refusait de laisser engager la responsabilité personnelle du curé au sujet des grosses réparations; il repoussait aussi les clauses relatives à l'exclusion des prêtres étrangers et des anciens congréganistes. Ces points, surtout le premier, étant apparus de part et d'autre comme essentiels, les négociations furent interrompues dans tous les pays. Elles n'ont pas

(1) On a beaucoup critiqué l'expression « pourra être accordée » parce qu'elle paraît donner aux maires ou aux préfets un pouvoir discrétionnaire sur les édifices. Cette rédaction est en effet mauvaise; mais ce passage n'a trait qu'aux contrats de jouissance, non à l'affectation de l'édifice qui est indépendante du maire ou du préfet.

été reprises et les ministres du culte sont dans leurs églises, selon l'exposé des motifs de la loi du 2 janvier 1907, des « occupants sans titre juridique ».

Mais, à défaut de titres juridiques c'est-à-dire d'engagements écrits du préfet ou du maire, les curés ont le droit consacré par le premier paragraphe de l'article 5 : représentants des cultes auxquels sont affectés les édifices, ils ont le droit exclusif d'y célébrer ce culte. Ici reparait l'article 4 de la loi de 1905. Les édifices affectés à un culte sont attribués en jouissance aux fidèles et aux ministres, selon les règles d'organisation générale de ce culte. Les contrats entre municipalités et curés avaient l'utilité de rendre la situation plus stable, moins exposée aux fantaisies des conseils municipaux. Mais indépendamment de ces contrats, et même malgré eux, le principe d'affectation subsiste, conformément à l'article 4. C'est ce qu'a décidé de façon constante la jurisprudence.

Dans le courant de l'année 1907, quand il fut bien certain que l'Eglise catholique ne reprendrait pas les négociations, des associations schismatiques obtinrent de quelques maires des contrats de jouissance des églises dont le curé orthodoxe fut chassé. De nombreuses décisions judiciaires ont remis ce dernier en possession de l'église. Les attendus des jugements sont significatifs : l'article 4 et la hiérarchie ecclésiastique y sont invoqués dans les termes les plus nets, et l'affectation cultuelle de l'église est reconnue indépendante des associations destinées à la recevoir :

« Attendu, dit le tribunal de Montmorillon (1), que l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 a créé ou maintenu sur l'église non désaffectée, au profit des curés et des fidèles, une *propriété d'affectation*, un droit muni de la force exécutoire ;

« Attendu que T. ne conteste pas à A. sa qualité de ministre du culte catholique, que ce dernier est desservant de la commune d'A. depuis plusieurs années, *que l'évêque du diocèse* déclare qu'il est toujours et n'a jamais cessé d'être desservant de cette paroisse. »

Un jugement du tribunal civil de Marmande du 27 décembre 1907, contient des considérants analogues :

« Attendu que, selon les règles d'organisation générale de l'Église catholique, l'évêque a autorité pour prononcer contre les prêtres de son diocèse une sentence de suspension ; que le tribunal n'a pas qualité lui-même pour en apprécier les raisons et doit se borner à constater que la sentence existe, cette sentence devant être tenue pour valable, tant qu'elle n'a pas été infirmée par l'autorité compétente à cet effet ;

« Que dès lors, l'abbé Cavaillé doit être considéré comme étant régulièrement « en suspension » ;

« Attendu qu'aux termes des lois en vigueur, les églises, quoique appartenant aux communes, sont laissées à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion ;

(1) Trib. civ. Montmorillon, 6 novembre 1907.

« Que, bien que ces lois ne déterminent pas de quelle façon les fidèles et les prêtres pourront en user, il apparaît, de l'ensemble des dispositions législatives consécutives à la séparation, que l'église leur est laissée pour la célébration du culte catholique tel qu'il était pratiqué avant la séparation et *conformément aux règles d'organisation générale du catholicisme...* »

Enfin après beaucoup d'autres décisions de tribunaux civils (notamment de Clamecy, de Montmédy, de Riom, de Blois et de Besançon) (1), deux arrêts récents, l'un du Conseil d'État du 8 février 1908 (2), et l'autre de la Cour de Bastia du 17 février ont donné la même interprétation :

« Attendu que suivant les dispositions de l'article 4 de cette même loi, les associations cultuelles doivent se conformer aux règles générales du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ; que des travaux préparatoires relatifs à la rédaction du texte de l'article 4 précité, il ressort que pour l'Église catholique les *associations doivent être en communion avec l'évêque, uni lui-même au Souverain-Pontife.*

« Attendu, en outre, que suivant le même article 4, les

(1) Un seul tribunal jugea en sens contraire (Nérac, 9 novembre 1907) ; mais les circonstances étaient un peu différentes, la preuve n'ayant pas été faite de l'interdiction du curé de l'association schismatique.

(2) V. dans cet arrêt les conclusions du commissaire du Gouvernement.

édifices publics du culte ne peuvent être transférés aux associations qu'avec leur affectation spéciale.

« Or, attendu que l'église paroissiale de P... est un édifice communal qui a toujours été affecté à l'exercice du culte catholique ; que cet édifice est détourné de son affectation par la célébration d'un culte qui n'est pas orthodoxe, l'abbé F... ne tenant pas ses pouvoirs de l'évêque d'Ajaccio » (1).

*
* *

Ainsi l'article 4, dont le texte est si modeste et qu'on avait voulu restreindre à la dévolution faite par les anciennes fabriques, s'étend jusque dans la loi du 2 janvier 1907 dont il pénètre l'article 5. Tout le régime nouveau repose sur lui ; il est bien la garantie légale et certaine que réclamaient les catholiques.

(1) V. le *Temps* du 18 mars 1908.

CONCLUSION

L'interprétation donnée à la loi de Séparation et la jurisprudence qui la confirme montrent jusqu'à l'évidence quelle était l'erreur de ceux qui ne voyaient dans l'article 4 qu'une garantie insuffisante des règles et de la hiérarchie ecclésiastiques, et qui prétendaient juridiquement impossible l'organisation du culte catholique par les associations de 1905. Loin que cette organisation fût essentiellement contraire à celle de l'Église, les règles générales du culte concernant la propriété des biens et la constitution des établissements qui les gèrent étaient respectées, garanties même. La loi de Séparation contenait certainement des erreurs et quelques injustices, mais elle laissait intact ce qui était fondamental dans les religions. L'exercice du culte pouvait être assuré par les associations qu'elle avait créées sans porter atteinte au dogme, ou même à la discipline catholiques. Rien dans les dispositions qui viennent d'être étudiées n'a paru de nature à soulever une incompatibilité quelconque entre ces associations et les principes de la hiérarchie catholique.

On a cependant formulé certains griefs déterminés

contre la loi de 1905. Tandis que M. Allard disait à M. Briand : « Vous vous constituez le véritable gardien du dogme romain, de l'unité romaine », alors que ce même M. Briand répétait avec raison : « La vérité, c'est que demain, grâce à la mise en pratique de notre système, il n'y aura rien de changé », malgré les avis de catholiques sincères et compétents dégagés de toute influence politique, on persista à voir derrière les associations culturelles le spectre du schisme et de l'hérésie.

On se plaignit de l'ingérence administrative qui se manifestait par le contrôle financier des associations culturelles sanctionné par la responsabilité pénale des administrateurs ou directeurs des associations. Ce contrôle est, en effet, assez étrange dans une loi qui a nom « Séparation » ; mais à l'égard de l'Église, elle est moins vexatoire que celle qui s'exerçait sur les anciennes fabriques, surtout après les décrets de 1893. Si elle le supportait auparavant, pourquoi le repousser si violemment maintenant ?

La nature du droit des associations sur les biens à elle dévolue ne peut être déterminée, a dit M. Flourens ; c'est le second grief. Si la question de la propriété de ces biens a été l'objet de discussions quelque peu confuses, il en est résulté cette solution certaine que les associations sont propriétaires, mais avec charge d'affectation au culte, qui est propriétaire réel.

Et que dire encore de cette objection, qu'il est impossible d'accepter les biens et les édifices du culte, puisqu'ils peu-

vent être désaffectés par une loi, et même par décret ? Un décret ne peut opérer la désaffectation que dans des cas déterminés et graves ; de plus ce décret devra être pris en Conseil d'État. Quand à la désaffectation par une loi, il importe peu qu'elle soit prévue ou non. En France, la loi peut tout ; et, dans l'état de nos institutions politiques modernes, aucun être, aucune chose n'est à l'abri des caprices d'une majorité omnipotente. D'ailleurs, selon le mot de M. Berthélemy, « ce raisonnement ne rappelle-t-il pas la folle idée de Gribouille qui se mettait sous un pont dans la rivière pour s'abriter de la pluie ? »

Le grand reproche qu'on a fait aux associations culturelles est de faire prédominer l'élément laïque dans l'église. L'élément laïque existe, il est vrai, comme dans la fabrique ; mais il n'est pas prépondérant. Son influence est contrebalancée par l'affectation des associations au culte et par les règles étroites que leur a imposées dans ce but la loi de 1905. Si l'objection était valable, elle serait bien plus forte contre les associations de 1901, cependant réclamées avec insistance comme le droit commun idéal pour l'église, — mais repoussées par les évêques dès que la loi du 2 janvier 1907 les eût autorisées. Les membres d'une association ordinaire ne sont aucunement maintenus par la destination exclusive de cette association à un objet déterminé ; ils sont de plus propriétaires réels des biens. La loi de 1905 corrige la loi de 1901 en ce qu'elle a de plus anticanonique ; si elle était inacceptable, pourquoi réclamer l'autre ?

*
* *

On a enfin comparé les associations de 1905 aux Conseils d'Église et aux Assemblées paroissiales institués en Allemagne par la loi du 20 juin 1875 qui a terminé la période aigüe du Kulturkampf. L'Encyclique *Gravissimo* elle-même a insisté sur ceci, que ces institutions analogues dans la forme à nos « cultuelles » sauvegardaient, dans une certaine mesure, les divines attributions de la hiérarchie » que violait la loi française : telle était la raison — et, aussi, dit l'Encyclique, parce que différentes étaient les situations — de la soumission des évêques allemands à la loi de 1875 et de l'autorisation que leur donna le Pape de s'y conformer. De ces deux motifs, la différence des situations et des circonstances paraît être le principal. L'Église d'Allemagne était, depuis trois ans, en butte aux attaques de Bismarck ; elle entraît, par la loi de 1875, dans un état meilleur. En France, la loi de Séparation privait l'Église catholique de quelques-uns de ses privilèges et lui enlevait le budget des cultes. Surtout, elle fut faite avec un grand fracas de principes et de gestes menaçants et maladroits, dont Bismarck, plus politique, sut éviter le mauvais effet. La loi du Chancelier de Fer parut sous des apparences moins défavorables et plus douces : elle connaissait, par exemple, la personne de l'évêque, ce à quoi s'est énergiquement réfugié le législateur français de

1905. Mais elle réduisait, en réalité, son autorité à peu de chose ; en cas de conflit entre l'assemblée paroissiale et l'évêque, la décision suprême appartenait au président de la province, l'analogue de nos préfets (art. 49). Pis encore, les membres de ces établissements sont élus au suffrage universel des catholiques de la commune, chose absolument contraire au principe de la hiérarchie. La loi de 1905, dans ce qu'elle a de plus « anticlérical », reste bien loin en deçà de ces deux dispositions.

M. Saleilles a synthétisé d'une façon frappante en ces quelques lignes la différence des associations culturelles françaises et allemandes :

« Non seulement il y a l'ingérence administrative, mais il y a ce fait que, dans le conflit entre l'autorité épiscopale et l'autorité administrative, c'est la première qui est soumise à la seconde. Celle-ci a le dernier mot. On reconnaît officiellement l'évêque, mais c'est pour le soumettre au préfet, ou à ce qui, en Prusse, représente le préfet.

« La loi de 1905 ne parle pas de l'évêque, mais c'est pour lui accorder la liberté. Elle n'en parle pas, mais c'est pour qu'il soit le maître. Si les statuts des nouvelles fabriques portent que de tels actes devront être soumis à l'évêque, légalement il faudra les soumettre à l'évêque, et l'évêque ne subira aucun contrôle, ni celui d'une assemblée de laïcs, ni celui d'un préfet.

« La loi de 1905 ne parle pas de l'évêque, mais elle le rend omnipotent. La loi prussienne en parle officiellement,

mais c'est pour l'asservir ; voilà toute la différence.

« Enfin, le troisième point à mettre en relief dans cet ordre d'idées est le contrôle d'une assemblée laïque et élue : c'est le suffrage universel introduit dans l'Église, l'assemblée générale de tous les laïcs de la paroisse ayant le pas sur le curé, sur la fabrique, en attendant que le préfet ait le pas sur l'évêque. »

Monseigneur Fuzet, retraçant l'histoire du *Kulturkampf*, montre comment les évêques allemands tirèrent parti de ces conseils d'église et de ces assemblées paroissiales si contraires cependant aux règles du culte catholique : « Malgré tout ce qu'ils avaient déjà subi et tout ce qu'ils avaient à craindre du plus tyrannique des pouvoirs, ils n'hésitèrent pas à se servir de la loi. Ils trouvèrent alors un ferme appui dans ces conseils d'églises et assemblées paroissiales qu'ils avaient demandé au Saint-Siège de pouvoir accepter dans la pratique, conformément à une loi justement condamnée » (1).

*
* *

Les évêques français, malgré tout ce qui fut dit contre les associations cultuelles, voulurent imiter « leurs frères d'Outre-Rhin. » Soucieux avant tout de sauvegarder

(1) V. Mémoire de Monseigneur Fuzet. *Journal des Débats* du 28 août 1906.

l'exercice de leur religion, ils se préparaient dès avant la loi à l'essai loyal, sans arrière-pensée, de la nouvelle organisation. Leurs efforts tendirent non à une rupture violente, mais à une amélioration de la loi qui rendit possible cet essai. La lettre des cardinaux au Président de la République en témoigne. A cette même époque (avril 1905) Monseigneur Mignot écrivait : « Pourvu que cette liberté essentielle (pour les évêques de déterminer les conditions que devront remplir les associations cultuelles) ne soit point paralysée par le règlement d'administration publique qui accompagnera la loi, le système des associations cultuelles ne serait pas à proprement parler schismatique. Mais cette organisation est entièrement insuffisante, parce qu'elle n'est couverte par aucune garantie ; les tribunaux ne sont pas obligés de la connaître. . . . Il suffirait de convenir tout bonnement qu'il y a en fait une Église catholique, apostolique et romaine, organisée en diocèses et en paroisses de la façon la plus claire ; qu'il y a des consistoires protestants et israélites qui ont aussi leur discipline intérieure, et quand on aura mis au jour ce grand mystère, de faire dire par la loi aux tribunaux : « Vous jugerez les affaires de chaque culte d'après la loi constitutive de ce culte et vous donnerez à *chacun sa chose* » (1).

La garantie que demandait l'archevêque d'Albi fut donnée par l'article 4 : « à chacun sa chose », c'est

(1) Monseigneur Mignot, *Lettre sur le Concordat et la Séparation de l'Eglise et de l'Etat*, p. 41.

l'affectation ; « la loi constitutive d'un culte », c'est « les règles d'organisation générale de ce culte ».

Un an après, Mgr Lecot faisait entrevoir une « solution pacifique » si le règlement d'administration publique alors à l'étude n'aggravait pas la loi de 1905. Le décret du 16 mars 1906 respecta les garanties données au culte par la loi. L'article 30 porte en effet que « les associations cultuelles se constituent, s'organisent et fonctionnent librement sous les seules conditions résultant de la loi du 9 décembre 1905 ». Le commentaire de cet article donné par le rapport du conseiller Saisset-Schneider indique clairement dans quel esprit il fut composé.

« Les Associations cultuelles sont libres quant à la rédaction de leurs statuts, sauf les deux cas prévus aux paragraphes 2 et 3 de l'article 19.

« Aucune règle ne leur est imposée quant à leur fonctionnement intérieur.

« Elles sont entièrement libres quant au recrutement de leurs membres, quant aux conditions à fixer pour la nomination de leur directeur ou administrateur.

« Il n'est pas exact de prétendre qu'elles devront être composées de laïques, à l'exclusion des membres du clergé. Il leur est, au contraire, loisible de réserver à l'élément ecclésiastique, soit parmi les membres, soit parmi leurs administrateurs, telle place qu'il leur convient. Les associations cultuelles ne sont pas moins libres quant à la détermination de leur rayon d'action, sous réserve de l'attribution des biens.

« Est-il besoin d'ajouter que ces Associations sont libres, *a fortiori*, pour tout ce qui touche au domaine religieux proprement dit, aux rapports entre les fidèles et les membres du clergé ou de ceux-ci entre eux, aux dogmes, à la discipline ecclésiastique ?

« Le spirituel est définitivement séparé du temporel et l'État n'intervient à aucun degré dans la constitution intérieure des églises.

« Cette indépendance complète que le législateur a entendu accorder, le projet de règlement la respecte scrupuleusement, en laissant chaque culte s'organiser avec ses règles et ses traditions propres et, s'il est permis à telle église, s'inspirant d'une conception démocratique, de poursuivre ses destinées en maintenant une égalité plus ou moins complète entre ses membres, telle autre église, de beaucoup plus nombreuse dans notre pays, pourra, par des clauses insérées dans ses statuts, maintenir la hiérarchie des pasteurs et leur autorité sur les fidèles : c'est là un point capital qu'il importait de préciser.

« Votre commission a, dans ce but, unanimement décidé d'insérer au projet de règlement le texte qui forme l'article 30. »

Dans un mémoire discuté à l'Assemblée des Evêques, Mgr. Fuzet citait ce passage du rapport et en concluait que « condamnées doctrinalement dans leur principe et telles que la loi seule les créerait, ces associations peuvent dans la pratique être organisées canoniquement. »

Elles le furent par le projet de statuts d'associations

dites fabriciennes rédigées par Mgr Mignot et Mgr Fulbert-Petit et approuvés par l'Assemblée des Evêques. Ces associations fabriciennes appelées encore « canonico-légales » étaient conformes et au droit canon, cela va sans dire, et à la loi de 1905, ce qui a été contesté sous le prétexte que des associations soumises à l'évêque n'étaient plus des associations, donc étaient illégales. Cette raison est fausse : la soumission à l'évêque n'est aucunement incompatible avec la nature même du contrat d'association qui a pour but essentiel de « mettre en commun » l'activité des co-contractants. Rien dans la loi de 1901 n'interdit aux associés de convenir que leur activité mise en commun sera soumise aux volontés d'un tiers. En tout cas le caractère spécial des associations de 1905, qui ne sont pas des associations pures, qui n'ont de l'association que la forme, rend absolument légale cette stipulation de soumission à l'évêque ; il faut y voir l'application directe et stricte des articles 4 et 19 sur lesquels repose principalement l'organisation adoptée et proposée au Pape par l'épiscopat français.

Les associations cultuelles étaient donc acceptables ; tous les arguments d'ordre juridique opposés à leur essai paraissent réfutés.

« Dans la pensée de bien des catholiques l'intérêt de la religion, la menace des plus grands maux, militaient en faveur de l'établissement des associations cultuelles.

« On n'a pas seulement à craindre la perte de la jouissance temporaire des évêchés, des presbytères, des sémi-

naires, la fermeture ou l'aliénation des églises, la cessation du culte public, l'obligation pour les jeunes prêtres de moins de 26 ans, ayant bénéficié de l'article 23 de la loi de 1889, de compléter leurs années de service militaire, les tracasseries sans fin pour les réunions privées et publiques du culte tombant sous le coup des prescriptions de la loi du 30 juin 1881, l'insécurité de ces réunions livrées sans défense à tous les perturbateurs.

« On subira encore d'autres dommages bien plus importants et tout à fait irréparables.

« On perdra toutes les fondations de messes et toutes les rentes des séminaires.

« Il y a des diocèses où le capital des fondations de messes dépasse plusieurs millions. Or, peut-on, en conscience, renoncer à faire acquitter les messes dont on a reçu le capital, qu'il soit considérable ou non, dont on a accepté la charge? Ne doit-on pas, en conscience, employer le seul moyen légal qui reste de se libérer de cette obligation, quand ce moyen n'a rien de contraire, en soi, à la conscience? C'est la raison invoquée par les évêques allemands dans le *Document VIII*.

« En perdant volontairement les fondations de messes, on ne manque pas seulement à un devoir de conscience vis-à-vis des fondateurs, mais on prive les prêtres d'honoraires de messes qui constitueront pour eux, dans le temps présent, une ressource certaine et importante.

« La perte des rentes des séminaires sera aussi une injustice à l'égard de ceux qui les ont constituées et quelle

suite douloureuse n'aura-t-elle pas pour ces établissements, dont elle rendra l'entretien *impossible*? Que deviendront alors le recrutement, déjà si difficile, et la formation du clergé? A ces pertes il faut ajouter la suppression des allocations temporaires faites au clergé.

« Il ne faut pas espérer qu'un gouvernement réparateur rendra ces fondations et ces rentes. Une fois aliénées, elles seront à jamais perdues pour l'Église de France.

« Les pertes, dans l'ordre moral, surpasseront les pertes matérielles.

« Sans les associations cultuelles, il sera impossible d'avoir dans les diocèses une administration régulière et, sans administration régulière, fortement basée sur des statuts canoniques, comment gouverner un diocèse? C'est « la multitude » livrée à elle-même, c'est le « troupeau » commandant au pasteur, c'est le clergé à la solde et à la remorque d'un parti politique » (1).

Ces raisons étaient graves; elles semblaient de nature à décider le Pape à autoriser une organisation qui n'était pas plus mauvaise pour l'Église que le régime concordataire, qui était meilleure que le régime prussien. Certains ont cependant vu, dans les associations cultuelles, un piège dont l'Église ne pourrait échapper si elle s'y laissait prendre. On a été jusqu'à comparer l'essai loyal au *Défilé de la Hache*, de *Salammbô*. L'image est une belle exagé-

(1) Mémoire de Monseigneur Fuzet, v. *Journal des Débats* du 28 août 1906.

ration littéraire. Il n'existe pas d'Hamilcar en France ; et si piège il y a, ce piège est bien fragile.

*
* *

Les motifs du refus du Saint-Siège sont d'ordre surtout politique : ce n'est pas ici le lieu de les examiner. Qu'il suffise de citer la rupture brutale du Concordat par le Gouvernement français, le bouleversement complet de l'organisation religieuse opéré sans la moindre négociation avec Rome, la suppression du budget des cultes (1), etc..... Le Pape conservait, d'ailleurs, en tout état de cause, le principal et énorme avantage que lui donnait la loi de 1905 : la nomination sans contrôle des évêques. Le refus des associations cultuelles n'entraînait aucun inconvénient pour Rome : on savait que le culte catholique ne pourrait pas être empêché, que les églises resteraient à la disposition des fidèles. Mais les graves conséquences du refus, prévues par Monseigneur Fuzet, se sont produites pour la plupart ; elles ont durement atteint le clergé français, qui est la victime du conflit.

(1) Et encore cette raison qui aurait été donnée par le Cardinal Merry del Val : Dans tout autre pays, la Séparation eut été acceptée. Mais la France a eu, dans l'histoire, des rapports constants et étroits avec le Saint-Siège ; si le Pape avait accepté la Séparation dans ce pays, tous les autres états concordataires l'auraient demandée. La France est la fille aînée de l'église : elle doit se sacrifier.

Les raisons politiques sont temporaires : elles disparaîtront un jour que l'on peut espérer prochain. Et la question du culte en France pourra être étudiée de part et d'autre plus froidement. L'anarchie actuelle ne peut pas durer ; par un accord tacite, par des négociations officielles ou même par un nouveau concordat, l'organisation de l'Église catholique sera réalisée. Il est à prévoir que la loi de 1905, telle que les évêques l'appliquèrent, servira de point de départ, de guide pour la constitution de ce nouveau régime. C'est pourquoi il n'était pas indifférent de préciser les principaux traits de la loi de Séparation, ceux qui regardent l'exercice du culte dans l'avenir, et qui, ayant leur origine dans l'ancienne organisation concordataire, resteront les éléments fondamentaux de nos institutions religieuses.

VU : *Le Président de la Thèse,*

Paris, 27 avril 1908.

R. SALEILLES.

VU : *Le Doyen,*

CH. LYON-CAËN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

C. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Allier (Raoul). — *La Séparation au Sénat*. Paris, 1906.
- Aubray (Gabriel). — *La Solution libératrice*. Paris, 1906.
- *Le Dernier refuge*, Paris, 1906.
- Béquet et Laferrière. — *Répertoire de Droit administratif*,
v. Cultes.
- Berthélemy. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 4^e édit.
Paris, 1906.
- Articles du *Journal des Débats* des 29 mai et
25 octobre 1906.
- Briand. — Rapport à la Chambre des députés. *Journal officiel*.
Documents parlementaires. Chambre, Session extraordinaire
de 1904.
- Brisson, de Lanessan et Allier. — *La Séparation des Églises et de
l'État*. Paris, 1906.
- Bron. — *Les Associations cultuelles*. Thèse Paris, 1906.
- Brunetière. — *Quand la Séparation sera votée*. *Revue des deux
Mondes* du 1^{er} décembre 1906.
- Carpentier et Fuzier-Hermann. — *Répertoire Général du Droit
Français*, v. Cultes.
- Charriaud. — *Après la Séparation. Enquête sur l'avenir des
Églises*. Paris, 1906.
- Dubief et Gottofrey. — *Traité de l'Administration des Cultes*.
Paris, 1892.
- Escarra. — *Les Fondations en Angleterre*. Thèse Paris, 1907.

- Eymard-Duvernay. — *Commentaire critique de la loi du 9 décembre 1905*. Paris, 1906.
- Fanton (abbé). — *Traité de l'organisation des cultes sous le régime de la Séparation*. Paris, 1906.
- Fuzet (Mgr). — *Mémoire confidentiel lu à la première Assemblée des Evêques*, publié par le *Siècle* en août 1906.
- Gayraud (abbé). — *A propos de la Séparation*. *Revue du Clergé Français* du 1^{er} novembre 1905.
- *L'Association cultuelle*. Même *Revue*, 1^{er} décembre 1905.
- *Un an après*. Même *Revue*, 15 avril 1906.
- *Anciennes et nouvelles Fabriques*. Même *Revue*, 15 mai 1906.
- Geouffre de Lapradelle. — *Les Fondations*. Thèse Paris.
- Grunebaum-Ballin. — *La Séparation des Églises et de l'État*. Paris, 1905.
- Guiraud. — *La Séparation et les Élections*. Paris, 1906.
- Hauriou. — *Principes de la loi du 9 décembre 1905 sur la Séparation des Églises et de l'État*. Paris, 1906.
- Hayem. — *Domaines respectifs de l'Association et de la Société*. Thèse Paris, 1907.
- D'Haussonville. — *Après la Séparation*. Paris, 1905.
- Jenouvrier. — *Exposé de la situation légale de l'Église catholique en France, d'après la loi du 9 décembre 1905*. Paris, 1906.
- Jozon. — *De la Dévolution des biens des Fabriques*. Thèse Paris, 1906.
- Lagrésille. — *Un plan de réorganisation légale de l'Église de France*. *Revue des Associations cultuelles* du 15 mars 1906.
- Lamarzelle (de) et Taudière. — *La Séparation des Églises et de l'État*. Paris, 1906.
- Lavollée. — *La loi de Séparation*. 1905.
- Lecomte (Maxime). — *Rapport au Sénat*. *Journal officiel*, Documents parlementaires, Sénat, Session ordinaire de 1905.

Lecot (Cardinal). — *Avant la loi : Dernier cri de la conscience catholique.*

Lhopiteau et Thibault. — *Les Églises et l'État.* Paris, 1906.

Livre Blanc du Saint-Siège.

Meunier (Mgr). — *Lettre sur la Séparation.*

Mignot (Mgr). — *Lettre sur le Concordat et sur la Séparation de l'Église et de l'État.* Albi, 1905.

Monnot. — *La loi sur la Séparation des Églises et de l'État.* Paris, 1906.

Narfon (J. de). — *Vers l'Église libre.* Paris, 1906.

Noblemaire. — *Concordat ou Séparation.* Paris, 1905.

— *La République libérale.* Paris, 1906.

Odin et Remaud. — *La loi du 9 décembre 1905 concernant la Séparation des Églises et de l'État.* Paris, 1906.

Ollivier (Emile). — *Nouveau Manuel de droit ecclésiastique.* — Tome I, 1886 ; tome II, 1906.

Réville et Armbruster. — *Le Régime des Cultes,* Paris, 1906.

Sabatier. — *A propos de la Séparation des Églises et de l'État.* Paris, 1906.

Saisset-Schneider. — *Rapport au Conseil d'État,* publié par le *Temps* du 21 juillet 1906.

Saieilles. — *Rapport sur les fondations. Bulletin de la Société d'Études législatives,* 1906.

— *Revue trimestrielle de Droit civil,* 1906, sur les *Principes de la loi du 9 déc. 1905* de M. Hauriou.

Théry (G.). — *Commentaire et examen critique de la loi du 9 décembre 1905.* Lille, 1906.

REVUES

Le Bulletin de la Semaine.

Bulletin de la Société de législation comparée, années 1905 et 1906.

Le Correspondant.

Demain.

La Quinzaine.

Revue des Associations cultuelles (Lagrésille).

Revue Catholique des Associations cultuelles et paroissiales (Abbé Fédou).

Revue catholique des Églises.

Revue du Clergé Français.

Revue catholique des Institutions et du Droit.

Revue du Culte catholique (Groussau et Biré).

Revue d'organisation et de défense religieuse.

JOURNAUX

La Croix.

Journal des Débats.

Le Siècle.

Le Temps.

Et quelques articles de l'*Éclair*, du *Figaro* et du *Gaulois*.

TABLE

	Pages
INTRODUCTION (historique)	1

PREMIÈRE PARTIE

LE CULTE DANS LA LOI DE 1905. . .	39
CHAPITRE I. — Régime antérieur à la loi de 1905. .	41
CHAPITRE II. — Les principes de la loi de 1905. .	49
L'article 1 ^{er} . Les libertés de conscience et de culte	50
L'article 2. La séparation	54
CHAPITRE III. — L'application des principes	66
CHAPITRE IV. — Conclusion.	72

DEUXIÈME PARTIE

L'EXERCICE PUBLIC DU CULTE D'APRÈS LA LOI DE 1905.	77
4 ^{re} SECTION. — LES ASSOCIATIONS CULTUELLES. .	81
CHAPITRE I. — Objet des associations cultuelles .	83
Appendice. Les mutualités ecclésiastiques. .	92
CHAPITRE II. — Constitution et fonctionnement. .	95
1. Formation	96
2. Fonctionnement	100
3. Dissolution.	107

	Pages
CHAPITRE III. — Dotation	110
1. Biens des anciens établissements du culte.	111
2. Édifices du culte	127
3. Règles de la dévolution	133
CHAPITRE IV. — Nature juridique des associations créées par la loi de 1905 . .	155
2 ^e SECTION. -- LE CULTE SANS LES ASSOCIATIONS	
CULTUELLES	162
1. L'exercice public du culte	162
2. Les édifices du culte	168
CONCLUSION.	175
BIBLIOGRAPHIE.	189

Imp. Ed. JOLIBOIS, Bar-le-Duc (Meuse).
